

XVI legislatura

Atto comunitario n. 28

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri - COM (08) 815 def.

n. 23/DN
3 marzo 2009



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

Atto comunitario n. 28

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri - COM (08) 815 def.

Dossier n. 23/DN
3 marzo 2009

a cura di Viviana Di Felice

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
Atto comunitario n. 28: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM (08) 815 def.)	"	1
Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri - Valutazione di impatto (SEC (08) 2944) (in lingua inglese)	"	47
Documento di lavoro dei Servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri - Sintesi della valutazione di impatto (SEC (08) 2945)	"	113
Direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri	"	121
Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM (07) 745 def.)	"	129
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea (COM (08) 360 def.)	"	141
Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo	"	153

NOTA ILLUSTRATIVA

1. Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM(2008) 815)

La proposta di direttiva in oggetto, presentata dalla Commissione europea il **3 dicembre 2008**, è una rifusione della **direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri** ("direttiva accoglienza")¹.

Come annunciato nel piano strategico sull'asilo², la proposta è parte integrante di un primo pacchetto di proposte volto ad assicurare una maggiore armonizzazione e migliori norme di protezione per il sistema comune europeo d'asilo. E' adottata parallelamente alla rifusione dei regolamenti Dublino³ e Eurodac⁴. Nel 2009 la Commissione proporrà inoltre di modificare la direttiva qualifiche⁵ e la direttiva procedure⁶.

I lavori per l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo sono iniziati immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti dati dal Consiglio europeo di Tampere. Durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo del sistema europeo comune di asilo è stato quello di armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni. Il Programma dell'Aia⁷ ha invitato la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici della prima fase e a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo misure e strumenti per la seconda fase in vista della loro adozione entro la fine del 2010.

¹ In allegato.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea (COM(2008) 360) (vedi *infra*).

³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (COM(2008) 820).

⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [...] [che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide] (COM (2008) 825).

⁵ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

⁶ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato.

⁷ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea. Adottato il 5 novembre 2004.

Per la seconda fase il Programma dell'Aia ha fissato come obiettivi la creazione di una procedura comune di asilo e di uno *status* uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria, oltre al potenziamento della cooperazione pratica fra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo.

La direttiva accoglienza è stato il primo dei cinque testi normativi dell'Unione europea sull'asilo scaturiti dalle conclusioni di Tampere ed è diretta a fissare condizioni di accoglienza normalmente sufficienti a garantire ai richiedenti asilo *"un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri"*. Il principale obiettivo della presente proposta è stabilire **norme più elevate di trattamento in materia di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo**, per garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso, in conformità con quanto stabilito nel diritto internazionale. Essa intende inoltre **armonizzare ulteriormente le disposizioni nazionali sulle condizioni di accoglienza** per limitare il fenomeno dei movimenti secondari dei richiedenti asilo fra Stati membri, dato che tali movimenti sono provocati dalla coesistenza di politiche nazionali di accoglienza divergenti fra loro⁸.

1. Campo di applicazione

La direttiva dovrà applicarsi a *"tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che presentano domanda di protezione internazionale nel territorio, comprese la frontiera o le zone di transito, di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale a norma del diritto nazionale"*.

La Commissione ritiene indispensabile estendere il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria per assicurare la coerenza con la direttiva qualifiche, che introduce il concetto giuridico di protezione sussidiaria. La direttiva sarà applicabile a tutti i tipi di procedura d'asilo e a tutte le strutture e le aree geografiche che ospitano richiedenti asilo.

2. Accesso al mercato del lavoro

La Commissione ritiene che un accesso agevolato all'occupazione possa evitare l'esclusione sociale del richiedente asilo dalla società che lo accoglie, favorendone quindi l'integrazione. Sono previste in particolare due misure:

- i richiedenti asilo potranno accedere all'occupazione dopo al massimo sei mesi a decorrere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale;
- le condizioni nazionali di accesso al mercato del lavoro non dovranno limitare indebitamente l'ingresso dei richiedenti asilo in quel mercato.

⁸ Vedi il Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri - Valutazione d'impatto (in inglese) (SEC(2008) 2944), nonché la Sintesi della valutazione d'impatto (SEC(2008) 2945) (entrambi in *allegato*).

3. Accesso alle condizioni materiali di accoglienza

Per fare in modo che l'accesso alle condizioni materiali di accoglienza assicuri *"una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo"*, la proposta obbliga gli Stati membri a tenere conto del livello di assistenza sociale garantito ai propri cittadini quando assegnano un aiuto finanziario ai richiedenti asilo. Inoltre, per garantire una sistemazione adeguata a categorie specifiche di richiedenti asilo, la direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di tenere conto, quando assegnano gli alloggi, del genere, dell'età e della situazione delle persone con esigenze particolari.

Poiché la Commissione ritiene importante fare in modo che i richiedenti asilo non siano mai lasciati in stato di indigenza in caso di riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza, la proposta limita le circostanze nelle quali le condizioni di accoglienza potrebbero essere completamente revocate al caso in cui il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie e garantisce comunque ai richiedenti l'accesso alle cure necessarie per malattie e disturbi mentali. Le decisioni in materia potranno essere impugnate dinanzi al giudice nazionale.

Infine, la proposta limita le circostanze nelle quali gli Stati membri possono eccezionalmente fissare modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle indicate nella direttiva stessa: qualora sia richiesta una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo, qualora le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite, qualora il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.

4. Trattenimento

Principio fondamentale della proposta è che nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale. Il principio conferma l'*acquis* dell'UE sul trattenimento, in particolare la direttiva procedure, e assicura il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e di altri strumenti internazionali a tutela dei diritti umani⁹.

La proposta prevede il ricorso al trattenimento solamente in casi eccezionali, indicati nella direttiva in base alla raccomandazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle misure per il trattamento dei richiedenti asilo e agli orientamenti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) del febbraio 1999 sui criteri e sulle norme applicabili al trattenimento dei richiedenti asilo. Il richiedente asilo può essere trattenuto in un determinato luogo soltanto per determinarne, accertarne o verificarne l'identità o la cittadinanza; per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, che potrebbero altrimenti andare perduti; nel contesto di un procedimento volto a stabilire se abbia il diritto di entrare nel territorio; quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico. È inoltre

⁹ Come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

stabilito che il trattenimento risponda al principio di necessità e proporzionalità e che un provvedimento in tal senso debba essere adottato previa valutazione di ogni singolo caso.

La proposta garantisce inoltre che ai richiedenti asilo trattenuti sia riservato un trattamento umano e dignitoso, nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della normativa nazionale e internazionale.

5. Persone con esigenze particolari

Secondo la Commissione la principale preoccupazione nel settore dell'accoglienza deriva dall'incapacità di tenere conto delle esigenze particolari dei richiedenti asilo¹⁰. La proposta prescrive che siano prese misure nazionali per individuare immediatamente tali esigenze e garantire l'accesso a un trattamento appropriato, soprattutto per quanto riguarda le persone che hanno subito traumi.

La proposta prevede molte garanzie per assicurare che le condizioni di accoglienza siano specificamente intese a soddisfare le esigenze particolari dei richiedenti asilo. Le modifiche riguardano diversi aspetti delle condizioni di accoglienza, come l'accesso alle cure mediche, l'alloggio e l'istruzione dei minori.

6. Attuazione e miglioramento dei sistemi nazionali

La proposta introduce l'obbligo a carico degli Stati membri di notificare alla Commissione le autorità responsabili dell'esecuzione degli obblighi risultanti dalla presente direttiva. Viene mantenuto a livello comunitario il sistema di relazioni già previsto dalla direttiva e viene assicurato il monitoraggio continuo della Commissione in quanto custode del diritto dell'Unione.

2. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea (COM(2008) 360) (in allegato)

Il **17 giugno 2008** la Commissione europea ha presentato il piano strategico sull'asilo. Sulla base del quadro giuridico vigente e futuro, il piano definisce una *road-map* per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

La Commissione sottolinea come l'entrata in vigore del trattato di Lisbona (di seguito "il trattato sul funzionamento dell'Unione europea", "TFUE") modificherà il

¹⁰ La proposta specifica che le persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone con problemi psichici e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale sono sempre considerate persone con esigenze particolari.

quadro giuridico della politica di asilo. Il piano strategico sarà pertanto attuato nell'ambito di due quadri giuridici diversi: le disposizioni del trattato vigente e quelle del TFUE. La Commissione manterrà come fondamentale, nel quadro di entrambi i regimi, la Convenzione di Ginevra¹¹.

L'eventuale modifica della base giuridica si ripercuoterà sul calendario di presentazione delle proposte, per cui la scadenza per il completamento della seconda fase del sistema europeo comune di asilo potrebbe dover essere posticipata, eventualmente al 2012.

La Commissione, dopo aver esaminato i dati statistici disponibili, individua tre importanti tendenze:

1. il numero storicamente basso di domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri (anche se alcuni Stati frontalieri hanno registrato un incremento dei flussi soprattutto a causa della loro posizione geografica);
2. le differenze constatate fra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine. Anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti;
3. la Commissione, considerando le domande accolte, osserva che un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.

La Commissione individua quindi gli obiettivi di un sistema europeo comune di asilo coerente e globale: garantire l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno, stabilire una procedura comune e unica, stabilire *status* uniformi per l'asilo e la protezione sussidiaria, tenere conto della dimensione di genere e delle particolari esigenze dei gruppi vulnerabili, intensificare la cooperazione pratica, determinare la responsabilità e favorire la solidarietà, assicurare la coerenza con le altre politiche che incidono sulla protezione internazionale (in particolare: controlli di frontiera, lotta contro l'immigrazione irregolare e politiche di rimpatrio).

Per raggiungere tali obiettivi, la Commissione propone una strategia basata su tre punti.

1. *Standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo.*

¹¹ Ogni riferimento alla Convenzione di Ginevra va inteso come un riferimento alla Convenzione del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e al relativo Protocollo del 1967.

Per quanto riguarda la **direttiva sulle condizioni di accoglienza**, nella relazione di valutazione del 26 novembre 2007¹², la Commissione ha constatato numerosi problemi dovuti in larga parte alla discrezionalità concessa agli Stati membri in una serie di settori chiave. Lo strumento modificato dovrebbe permettere di ottenere una maggiore armonizzazione e migliori norme sull'accoglienza, in modo da limitare le possibilità che da questi problemi abbiano origine movimenti secondari.

La Commissione, avendo valutato che i vari regimi procedurali e le diverse condizioni di garanzia producono risultati differenti quando si applicano i criteri comuni per l'identificazione delle persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale, intende proporre, nel corso del 2009, modifiche alla **direttiva sulle procedure di asilo**. Tali modifiche serviranno in primo luogo a instaurare una procedura comune di asilo per la cui definizione è fondamentale un maggiore allineamento delle procedure di asilo degli Stati membri, così come è stato richiesto sia dal Programma dell'Aia che dal TFUE.

Nel 2009 la Commissione proporrà anche modifiche ai criteri di concessione della protezione internazionale stabiliti dalla **direttiva sulla qualifica di rifugiato**, che ha permesso un allineamento minimo dei criteri di concessione della protezione internazionale¹³ e del contenuto dello *status* di protezione nell'Unione europea. La Commissione sottolinea come il riconoscimento delle esigenze di protezione dei richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine vari ancora sensibilmente da uno Stato membro all'altro. Per garantire un'interpretazione comune e realizzare l'obiettivo di *status* uniformi (come richiesto dal Programma dell'Aia e dal TFUE), potrebbe essere necessario, fra l'altro, chiarire ulteriormente le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni vigenti consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri.

2. *Una cooperazione pratica effettiva e sostenuta.*

La Commissione intende migliorare la convergenza del processo decisionale degli Stati membri sull'asilo, nell'ambito del quadro legislativo UE. A tal fine, così come annunciato nel piano strategico sull'asilo, il **18 febbraio 2009** ha presentato una proposta legislativa per la creazione dell'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo**¹⁴. Tale Ufficio fornirà assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo. In particolare quelli i cui sistemi nazionali di asilo, per la loro posizione geografica, risultano particolarmente sollecitati.

3. *Una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l'Unione e i paesi terzi.*

¹² Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (COM(2007) 745) (in *allegato*).

¹³ La protezione internazionale copre sia i rifugiati che lo *status* di protezione sussidiaria.

¹⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (COM(2009) 66).

Nel TFUE l'attuazione di numerose politiche comuni, compreso il sistema europeo comune di asilo, è ispirata al principio *"di solidarietà e di equa ripartizione"* (articolo 80). Inoltre, il trattato considera fra gli elementi costitutivi del sistema di asilo *"il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea"* (articolo 78). La Commissione ritiene che i principi alla base del sistema di Dublino siano ancora validi e che a lungo termine le norme comuni di protezione più elevate previste dal sistema europeo comune di asilo permetteranno di superare la maggior parte delle preoccupazioni suscitate dal funzionamento del sistema attuale, facendo in modo che le persone trasferite in altri Stati membri abbiano parità di accesso alla protezione. Intende comunque modificare sia il **regolamento di Dublino** che il **regolamento Eurodac**, estendendo il loro campo di applicazione alla protezione sussidiaria, per garantire la coerenza con l'evoluzione dell'*acquis* sull'asilo. La Commissione ritiene infatti che il modo migliore per assicurare una grande solidarietà non sia adottare un nuovo strumento globale, ma mettere a disposizione degli Stati membri una serie di meccanismi per aiutarli nelle molteplici sfide che si troveranno di fronte.

Il piano strategico prende infine in considerazione la questione dell'**onere finanziario** imposto dal gran numero di richiedenti asilo sulle risorse degli Stati membri, considerandola nel quadro più ampio delle pressioni migratorie in generale. A tal fine la Commissione lancerà nel 2009 uno studio per valutare eventuali metodi per migliorare l'impatto della solidarietà finanziaria dell'Unione europea, in particolare del Fondo europeo per i rifugiati, e per stabilire se gli strumenti finanziari esistenti forniscano sostegno effettivo alle sfide degli Stati membri di fronte a forti pressioni migratorie irregolari.

Per quanto riguarda la solidarietà esterna, la Commissione sottolinea come l'Unione europea condivida la responsabilità di gestire i rifugiati con i paesi terzi e con i paesi di primo asilo, che ricevono una percentuale di rifugiati da tutto il mondo di gran lunga superiore a quella dell'Europa. La Commissione intende quindi destinare ai paesi terzi, per il periodo 2007-2013, un sostegno finanziario per un importo complessivo di 384 milioni di euro, messo a disposizione nel quadro del **"Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo"**. Fra le priorità chiave figurano l'asilo e la protezione internazionale. Contestualmente, la Commissione continuerà a integrare il potenziamento delle capacità per l'asilo nella cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi, ponendo l'accento su un approccio globale e a lungo termine¹⁵.

¹⁵ Si ricordano in proposito la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - L'UE partner mondiale per lo sviluppo - Accelerare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio (COM(2008) 177), del 9 aprile 2008; la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Rafforzare l'approccio globale in materia di migrazione: aumentare il coordinamento, la coerenza e le sinergie (COM(2008) 611), dell'8 ottobre 2008; nonché la Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea : "Il consenso europeo" (2006/C 46/01), adottata il 20 dicembre 2005.

La Commissione ritiene infine che l'Unione europea debba concentrarsi su tre tipi di misure diverse ma interdipendenti per favorire la protezione dei rifugiati: i **programmi di protezione regionale (PPR)**, lo sviluppo di un programma europeo di **reinsediamento**, la creazione di modi e meccanismi per una **gestione e coordinamento al meglio degli arrivi delle persone che necessitano di protezione** sul territorio degli Stati membri.

3. Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo (doc. 13440/08) (in allegato)

Alla luce del piano strategico sull'asilo della Commissione, il **Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre 2008** ha adottato il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, con cui ribadisce solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* dei rifugiati, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e degli altri trattati ad essa correlati. Il Consiglio europeo pur plaudendo ai progressi compiuti in questi ultimi anni, grazie all'attuazione di norme minime comuni per l'istituzione del sistema europeo comune di asilo, rileva tuttavia come sussistano forti divergenze fra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest'ultima. Anche se la concessione della protezione e in particolare dello *status* di rifugiato rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, il Consiglio europeo ritiene sia giunto il momento di prendere ulteriori iniziative per completare l'istituzione, prevista dal Programma dell'Aia, del sistema europeo comune di asilo e fornire in tal modo, come proposto dalla Commissione nel suo piano strategico sull'asilo, un livello di protezione più elevato. Rileva la necessità, in questa nuova fase, di mantenere un intenso dialogo con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, e di far sì che l'opportuno rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non impedisca l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno diritto di beneficiarne.

Il Consiglio europeo ha espressamente deciso di istituire nel 2009 un Ufficio europeo di sostegno che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze fra gli Stati membri, nonché di sviluppare cooperazioni concrete fra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande d'asilo. Ha inoltre invitato la Commissione a presentare proposte intese a introdurre, se possibile nel 2010 e al più tardi nel 2012, una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni e di adottare *status* uniformi per i rifugiati, da una parte, e per coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, dall'altra.

Sottolineando come le immigrazioni internazionali siano una realtà persistente, in particolare finché resteranno i divari di ricchezze e di sviluppo fra le diverse regioni del mondo, il Consiglio ritiene peraltro che tali immigrazioni possano rappresentare un'opportunità in quanto fattore di scambi umani ed economici, e possano inoltre contribuire alla crescita economica dell'Unione europea e degli Stati membri a causa della situazione del loro mercato del lavoro o della loro situazione demografica.

Il Consiglio europeo ribadisce inoltre la convinzione che le questioni migratorie costituiscano parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che una gestione armoniosa ed efficace delle migrazioni debba essere globale e pertanto riguardare, nel contempo, l'organizzazione della migrazione legale e la lotta contro l'immigrazione clandestina come strumenti per favorire le sinergie fra le migrazioni e lo sviluppo.

Ritiene che un'immigrazione mal controllata possa pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione. L'organizzazione dei flussi migratori deve pertanto tenere conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

Il patto europeo sull'immigrazione e l'asilo riconosce tuttavia i significativi progressi già realizzati dagli Stati membri dell'Unione europea nel ravvicinamento delle loro politiche di immigrazione, integrazione e asilo: soppressione dei controlli alle frontiere interne nella maggior parte del territorio europeo, adozione di una politica comune in materia di visti, armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne e delle normative relative all'asilo, riavvicinamento delle legislazioni in tema d'immigrazione legale, cooperazione nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina, creazione dell'agenzia FRONTEX, istituzione di fondi dedicati che riflettano la solidarietà fra gli Stati membri. Si sottolinea comunque la necessità di compiere ulteriori passi avanti.

Il Consiglio europeo si è assunto pertanto cinque impegni fondamentali la cui concretizzazione sarà proseguita, in particolare, nell'ambito del programma che farà seguito nel 2010 al Programma dell'Aia:

- organizzare l'immigrazione legale, tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro, e favorire l'integrazione;
- combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un'Europa dell'asilo;
- creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie fra le migrazioni e lo sviluppo.

Il Consiglio europeo ha invitato infine il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, ad adottare le decisioni necessarie per attuare il patto al fine di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione e di asilo.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
COM(2008) 815 definitivo

2008/0244 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

(Rifusione)

{SEC(2008) 2944}

{SEC(2008) 2945}

RELAZIONE

1. Contesto della proposta

- Motivazione e obiettivi

La presente proposta è una rifusione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri¹ (di seguito "direttiva accoglienza").

La relazione di valutazione della Commissione sull'applicazione della direttiva accoglienza negli Stati membri, del 26 novembre 2007,² e i contributi dei vari interlocutori al processo di consultazione lanciato dal Libro verde³ hanno individuato una serie di carenze in relazione al livello delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo derivanti prevalentemente dal fatto che la direttiva riconosce attualmente agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nel definire le condizioni di accoglienza a livello nazionale.

Come annunciato nel piano strategico sull'asilo⁴, la proposta è parte integrante di un primo pacchetto di proposte volto ad assicurare una maggiore armonizzazione e migliori norme di protezione per il sistema comune europeo d'asilo. È adottata parallelamente alla rifusione dei regolamenti Dublin⁵ e Eurodac⁶. Nel 2009 la Commissione proporrà di modificare la direttiva qualifiche⁷ e la direttiva procedure⁸. Inoltre, nel primo trimestre del 2009 la Commissione proporrà l'istituzione di un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, incaricato di fornire assistenza pratica agli Stati membri che devono pronunciarsi in merito a domande di asilo. L'Ufficio di sostegno aiuterà inoltre agli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo risultano particolarmente sollecitati, in particolare per la loro posizione geografica, a conformarsi agli obblighi della legislazione comunitaria, fornendo consulenze specifiche e sostegno pratico.

¹ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

² Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri, COM (2007) 745.

³ Libro Verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, COM (2007) 301.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea del 17 giugno 2008 (COM(2008) 360).

⁵ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide COM(2008) 820.

⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (CE) n. [...] [che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, COM (2008) 825.

⁷ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30.9.2004, pag.12.

⁸ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1 o dicembre 2005 , recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GUJ L 326 del 13.12.2005, pag. 13.

Contesto generale

I lavori per l'istituzione del sistema comune europeo d'asilo sono iniziati subito dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti del Consiglio europeo di Tampere. Nella prima fase (1999 - 2005) l'obiettivo del sistema comune europeo d'asilo è stato armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni. La direttiva accoglienza è stato il primo dei cinque testi normativi dell'UE sull'asilo scaturiti dalle conclusioni di Tampere ed è diretta a fissare condizioni di accoglienza normalmente sufficienti a garantire ai richiedenti asilo "un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri".

Il programma dell'Aia ha invitato la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici della prima fase e a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo misure e strumenti per la seconda fase in vista della loro adozione entro la fine del 2010. La presente proposta risponde all'invito e cerca di trovare una soluzione adeguata alle carenze riscontrate durante la prima fase di applicazione della normativa sull'asilo.

Alla presente proposta è acclusa una valutazione d'impatto comprendente un'analisi dettagliata dei problemi individuati in relazione alla direttiva e alla preparazione necessaria alla sua adozione e in cui sono individuate e valutate le varie opzioni strategiche e l'opzione prescelta.

- Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

La presente proposta è pienamente conforme alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 e al programma dell'Aia del 2004 per quanto riguarda la creazione del sistema comune europeo d'asilo.

2. Consultazione delle parti interessate

La Commissione ha ritenuto che, prima di qualsiasi nuova iniziativa, si imponessero una riflessione approfondita e un dibattito con tutti gli interlocutori interessati sulla futura struttura del sistema comune europeo d'asilo. Nel luglio 2007 ha pertanto presentato un Libro verde volto ad individuare eventuali opzioni per questa seconda fase. In risposta alla consultazione pubblica sono stati inviati 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate⁹. Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati sono il punto di partenza del piano strategico che definisce una road-map per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema comune europeo d'asilo, tra cui la proposta di modifica della direttiva accoglienza. Il piano strategico identifica inoltre una serie di obiettivi da realizzare durante la seconda fase per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo.

La relazione di valutazione della Commissione è stata elaborata sulla base di due studi sull'applicazione della direttiva¹⁰, che hanno fornito informazioni utili sui settori da prendere in considerazione nella presente proposta di modifica.

⁹ Disponibili all'indirizzo:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

¹⁰ EMN "Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States" (Sistemi di accoglienza, loro capacità e situazione sociale dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza degli Stati membri dell'UE), maggio 2006 – studio commissionato alla rete "Odysseus" (Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe).

Il 5 marzo 2008 la Commissione ha discusso in via informale le grandi linee della presente proposta con gli Stati membri in sede di comitato per l'immigrazione e l'asilo. Tra dicembre 2007 e marzo 2008 sono state poi organizzate riunioni con esperti del mondo accademico, con gli Stati membri, con ONG, con l'ACNUR e membri del Parlamento europeo per sentire il loro parere su come migliorare le norme sulle condizioni di accoglienza. Infine, il 29 aprile 2008 si è tenuta una riunione con l'ACNUR e ONG per dibattere questioni specifiche relative al trattamento delle persone con esigenze particolari.

Le parti consultate si sono generalmente espresse a favore di un'ulteriore armonizzazione delle condizioni di accoglienza nella seconda fase di sviluppo della normativa sull'asilo. Alcuni Stati membri hanno però sottolineato la necessità di mantenere un certo livello di flessibilità per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro e le condizioni materiali d'accoglienza, mentre altri preferirebbero risolvere le carenze riscontrate nel trattamento dei richiedenti asilo vulnerabili attraverso misure di cooperazione pratica piuttosto che con un intervento legislativo.

La proposta della Commissione tiene conto in una certa misura di questi timori, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro e le modalità fissate a livello nazionale per assicurare ai richiedenti asilo adeguate condizioni materiali d'accoglienza. Tuttavia, visto il notevole divario riscontrato a livello di identificazione delle esigenze particolari e di accesso al trattamento, la Commissione ha deciso di integrare anche queste tematiche nella presente proposta.

3. Elementi giuridici della proposta

- Sintesi della misura

Nel quadro della seconda fase del sistema comune europeo d'asilo, il principale obiettivo della presente proposta è stabilire norme più elevate di trattamento in materia di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, per garantire a questi ultimi un livello di vita dignitoso, in conformità con quanto stabilito nel diritto internazionale. È altresì necessario armonizzare ulteriormente le disposizioni nazionali sulle condizioni di accoglienza per limitare il fenomeno dei movimenti secondari dei richiedenti asilo fra Stati membri, dato che tali movimenti sono provocati dalla coesistenza di politiche nazionali di accoglienza divergenti tra loro.

La proposta si articola nei seguenti punti:

1. Campo di applicazione

La proposta estende il campo di applicazione della direttiva alla protezione sussidiaria. Si ritiene che questa modifica sia indispensabile per assicurare la coerenza con l'acquis UE vigente, cioè con la direttiva qualifiche, che introduce il concetto giuridico di protezione sussidiaria. Inoltre, per chiarire *il campo di applicazione* della direttiva, la proposta ne stabilisce l'applicabilità a tutti i tipi di procedura d'asilo e a tutte le strutture e le aree geografiche che ospitano richiedenti asilo.

2. Accesso al mercato del lavoro:

L'accesso all'occupazione è vantaggioso sia per il richiedente asilo che per lo Stato membro ospitante.

Un accesso agevolato può evitare l'esclusione sociale del richiedente asilo dalla società che lo accoglie, favorendone quindi l'integrazione ed anche l'indipendenza economica. La disoccupazione obbligatoria comporta invece spese per lo Stato che è tenuto a versare sussidi supplementari. Va notato a tale riguardo che le limitazioni sul mercato del lavoro potrebbero favorire il lavoro non regolare¹¹. Questa considerazione vale soprattutto nel caso di quegli Stati membri che limitano l'accesso al mercato del lavoro e al tempo stesso concedono sussidi minimi ai richiedenti asilo.

La proposta mira pertanto ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro. Sono previste in particolare due misure. Innanzitutto, i richiedenti asilo potranno accedere all'occupazione dopo al massimo sei mesi a decorrere dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, periodo che la Commissione ritiene appropriato tenuto conto delle attuali prassi degli Stati membri¹² e dei contributi al Libro verde.

In secondo luogo, la proposta precisa che le condizioni nazionali di accesso al mercato del lavoro non devono limitare indebitamente l'ingresso dei richiedenti asilo in quel mercato. Con questa modifica si vuole sottolineare adeguatamente l'obiettivo dell'articolo, che è assicurare ai richiedenti asilo parità di accesso all'occupazione negli Stati membri.

3. Accesso alle condizioni materiali di accoglienza

Per fare in modo che l'accesso alle condizioni materiali di accoglienza assicuri "una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo", la proposta obbliga gli Stati membri a tenere conto del livello di assistenza sociale garantito ai propri cittadini quando assegnano un aiuto finanziario ai richiedenti asilo. Inoltre, per garantire una sistemazione adeguata a categorie specifiche di richiedenti asilo, la direttiva introduce l'obbligo per gli Stati membri di tenere conto quando assegnano gli alloggi del genere, dell'età e della situazione delle persone con esigenze particolari.

Le disposizioni volte a ridurre o revocare l'accesso alle condizioni di accoglienza, già previste nella direttiva vigente, servono ad evitare abusi del sistema di accoglienza. Tuttavia, dato che la riduzione o la revoca di tali condizioni può incidere profondamente sul livello di vita dei richiedenti, la Commissione ritiene importante fare in modo che questi non siano mai lasciati in stato di indigenza in queste circostanze e che ne siano rispettati i diritti fondamentali. Al riguardo, ed anche tenendo conto dell'attuale giurisprudenza, la proposta limita le circostanze nelle quali le condizioni di accoglienza potrebbero essere completamente revocate e garantisce ai richiedenti l'accesso alle cure necessarie per malattie e disturbi mentali. La Commissione giudica poi estremamente importante che le decisioni in materia possano essere impugnate dinanzi al giudice nazionale.

Infine, la proposta limita le circostanze, attualmente previste dalla direttiva, nelle quali gli Stati membri possono eccezionalmente fissare modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle indicate nella direttiva stessa.

¹¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Studio sulle connessioni tra migrazione legale e illegale, COM(2004) 412.

¹² La Grecia dispone l'accesso immediato al mercato del lavoro, mentre è prevista una limitazione di accesso di 20 giorni in Portogallo, di 3 mesi in Austria e in Finlandia, di 4 mesi in Svezia, di 6 mesi in Italia, Spagna, Paesi Bassi, Cipro e di 9 mesi in Lussemburgo.

4. Trattenimento

Tenendo conto che gli Stati membri fanno ampio ricorso al trattenimento nel settore dell'asilo e considerando la nuova giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito "CEDU"), la Commissione reputa necessario affrontare la questione in modo globale nella direttiva, per evitare che il trattenimento diventi arbitrario e garantire il rispetto dei diritti fondamentali in ogni caso. Principio fondamentale della proposta è che nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale. Il principio conferma l'acquis dell'UE sul trattenimento, in particolare la direttiva procedure, e assicura il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e altri strumenti internazionali a tutela dei diritti umani, come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la Convenzione ONU contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

La proposta prevede il ricorso al trattenimento soltanto in casi eccezionali indicati nella direttiva in base alla raccomandazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle misure per il trattamento dei richiedenti asilo e agli orientamenti dell'ACNUR del febbraio 1999 sui criteri e sulle norme applicabili al trattenimento dei richiedenti asilo. È inoltre stabilito che il trattenimento risponda al principio di necessità e proporzionalità e che un provvedimento in tal senso debba essere adottato previa valutazione di ogni singolo caso.

La proposta garantisce inoltre che ai richiedenti asilo trattenuti sia riservato un trattamento umano e dignitoso nel rispetto dei loro diritti fondamentali e della normativa nazionale ed internazionale. A tale riguardo, particolare attenzione è rivolta ai casi in cui sono trattenuti richiedenti asilo vulnerabili; per quanto riguarda i minori, la proposta è conforme alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. Nel caso dei minori non accompagnati, il trattenimento non è mai consentito. Inoltre, è prevista una serie di garanzie giuridiche e procedurali per garantire la legittimità del trattenimento.

5. Persone con esigenze particolari

Secondo la Commissione la principale preoccupazione nel settore dell'accoglienza deriva dall'incapacità di tenere conto delle esigenze particolari dei richiedenti asilo, la cui identificazione non solo incide sull'accesso ad un trattamento appropriato, ma rischia anche di influire sulla qualità del processo decisionale relativo alla domanda di asilo, specie per quanto riguarda le persone che hanno subito traumi. A tale riguardo, la proposta prescrive che siano prese misure nazionali per individuare immediatamente tali esigenze.

Inoltre, la proposta prevede molte garanzie per assicurare che le condizioni di accoglienza siano specificamente intese a soddisfare le esigenze particolari dei richiedenti asilo. Le modifiche riguardano diversi aspetti delle condizioni di accoglienza, come l'accesso alle cure mediche, l'alloggio e l'istruzione dei minori.

6. Attuazione e miglioramento dei sistemi nazionali

Nella sua versione attuale la direttiva accoglienza contiene varie norme intese ad assicurare la piena attuazione dei sistemi nazionali e il loro miglioramento. Se si vogliono conseguire le finalità ultime della nuova direttiva, è importante assicurare un monitoraggio continuo e rafforzare il ruolo della Commissione di custode del diritto dell'Unione. A tale riguardo, è opportuno mantenere a livello comunitario il sistema di relazioni già previsto dalla direttiva. A livello nazionale è importante creare meccanismi che assicurino un monitoraggio ed un controllo adeguati dei sistemi nazionali di accoglienza. Inoltre, la proposta estende gli attuali

obblighi di riferire a carico degli Stati membri alle disposizioni che, secondo la relazione di valutazione della Commissione, accusano una serie di carenze nella fase attuativa.

- Base giuridica

La proposta modifica la direttiva 2003/9/CE ma si basa sulla sua stessa base giuridica, cioè l'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b) del trattato CE .

L'articolo 1 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, stabilisce che questi due Stati possono chiedere di partecipare all'adozione di misure volte ad istituire un sistema comune europeo d'asilo.

A norma dell'articolo 3 del richiamato protocollo, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la volontà di partecipare all'adozione e all'applicazione della vigente direttiva.

In applicazione dell'articolo 1 del protocollo, l'Irlanda ha deciso di non partecipare all'adozione della vigente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 del protocollo, le disposizioni della direttiva non si applicano all'Irlanda.

La posizione dei citati Stati membri rispetto alla direttiva vigente non ne pregiudica l'eventuale partecipazione alla nuova direttiva una volta che sarà entrata in vigore.

A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, la Danimarca non è vincolata dalla direttiva, né è soggetta alla sua applicazione.

- Principio di sussidiarietà

Il titolo IV del trattato CE su visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone conferisce alla Comunità europea talune competenze su queste materie, da esercitare in conformità dell'articolo 5 del trattato CE, cioè soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'attuale base giuridica per l'azione comunitaria nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo è costituita dall'articolo 63, punto 1 del trattato CE, ai sensi del quale il Consiglio deve adottare "misure in materia di asilo, a norma della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967, relativo allo status dei rifugiati, e degli altri trattati pertinenti" in settori quali le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

A causa del carattere transnazionale dei problemi dell'asilo e della protezione dei rifugiati, l'UE si trova nella posizione ideale per proporre soluzioni nel quadro del sistema comune europeo in materia di asilo, in particolare per le questioni inerenti all'accoglienza dei richiedenti asilo. Anche se con l'adozione della direttiva nel 2003 è stato raggiunto un buon livello di armonizzazione, c'è ancora margine perché l'azione UE possa assicurare norme più elevate e armonizzate per l'accoglienza dei richiedenti asilo.

- Principio di proporzionalità

La valutazione d'impatto sulle modifiche da apportare alla direttiva accoglienza ha esaminato ogni opzione per la soluzione dei problemi identificati in modo da ottenere un equilibrio ideale tra utilità pratica e sforzo necessario ed è giunta alla conclusione che, privilegiando un'azione a livello UE, non si va oltre quanto è necessario alla soluzione di questi problemi, che è poi l'obiettivo perseguito.

- Impatto sui diritti fondamentali

La presente proposta è stata oggetto di un esame approfondito diretto a garantirne la piena compatibilità con i diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario, sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e con gli obblighi di diritto internazionale. Di conseguenza, particolare rilievo è stato dato alle disposizioni sul trattenimento e sulle garanzie procedurali, sul trattamento delle persone con esigenze particolari, specialmente minori, minori non accompagnati e vittime di tortura, e sull'accesso alle condizioni materiali di accoglienza.

La garanzia di norme di accoglienza più elevate ed eque avrà conseguenze generali molto positive sui richiedenti asilo dal punto di vista dei diritti fondamentali. In particolare, sarà rafforzato il diritto alla libertà e alla libera circolazione perché sarà specificato che non si può essere trattenuti per il solo fatto di aver presentato domanda di protezione internazionale e che il provvedimento può essere preso soltanto in casi eccezionali previsti nella direttiva ed esclusivamente nel rispetto dei principi di necessità e proporzionalità. I diritti dei minori saranno tutelati meglio nella nuova versione in cui sarà precisato che un giovane può essere trattenuto soltanto nel suo stesso interesse e che in nessun caso il provvedimento potrà essere applicato ai minori non accompagnati. Saranno inoltre affrontate in maniera più adeguata le situazioni specifiche dei gruppi vulnerabili facendo in modo da identificare tempestivamente le loro esigenze e da offrire loro un trattamento appropriato. Un accesso più agevole al mercato del lavoro potrebbe permettere ai richiedenti asilo di raggiungere una maggiore indipendenza economica e di integrarsi più facilmente nello Stato membro ospitante. Il principio di non discriminazione sarà rafforzato obbligando gli Stati membri ad assicurare ai richiedenti asilo parità di trattamento rispetto ai propri cittadini per quanto riguarda il livello di condizioni materiali di accoglienza da stabilire nella direttiva. Infine, l'obbligo di riferire sulle disposizioni essenziali della direttiva connesso ai principi dei diritti fondamentali garantirà un miglior monitoraggio della loro attuazione a livello comunitario. A tale riguardo, andrebbe sottolineato che gli Stati membri sono tenuti ad attuare e ad applicare le disposizioni della direttiva nel rispetto dei diritti fondamentali.

↓ 2003/9/CE

2008/0244 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b),

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo¹³,

visto il parere del Comitato delle regioni¹⁴,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato¹⁵,

considerando quanto segue:

↓ nuovo

- (1) È necessario apportare una serie di modifiche sostanziali alla direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri¹⁶. Per ragioni di chiarezza, è quindi opportuno provvedere alla rifusione di tale direttiva.

↓ 2003/9/CE considerando 1
(adattato)

- (2) Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un ~~regime europeo comune in materia di asilo~~ ☒ sistema comune europeo d'asilo ☒, costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo dell'Unione europea relativo alla progressiva realizzazione

¹³ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁶ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità.

↓ 2003/9/CE considerando 2

- (3) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, mantenendo così il principio di non respingimento (non-refoulement).
-

↓ 2003/9/CE considerando 3

- (4) Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe includere a breve termine condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.
-

↓ 2003/9/CE considerando 4

- (5) Stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo costituisce un ulteriore passo nella direzione di una politica europea sull'asilo.
-

↓ nuovo

- (6) Si è ora conclusa la prima fase dei lavori per l'istituzione di un sistema comune europeo d'asilo che dovrebbe portare, a più lungo termine, all'instaurazione di una procedura comune e a uno status uniforme valido in tutta l'Unione per coloro che hanno ottenuto l'asilo. Il 4 novembre 2004 il Consiglio europeo adottava il programma dell'Aia, determinando gli obiettivi da conseguire nel periodo 2005-2010 nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al riguardo, il programma dell'Aia invitava la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici adottati nella prima fase e a sottoporre al Consiglio e al Parlamento europeo gli strumenti e le misure relativi alla seconda fase in vista della loro adozione entro il 2010.

- (7) Alla luce dei risultati delle valutazioni effettuate, è opportuno in questa fase ribadire i principi che ispirano la direttiva 2003/9/CE onde migliorare le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.

- (8) Per assicurare la parità di trattamento dei richiedenti asilo nell'Unione, la presente direttiva deve applicarsi in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedura di domanda di protezione internazionale e a tutti i luoghi e centri di accoglienza dei richiedenti asilo.

- (9) Gli Stati membri devono provvedere affinché la direttiva rispetti pienamente i principi dell'interesse prevalente del minore e dell'importanza dell'unità familiare, in

applicazione rispettivamente della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989 e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

↓ 2003/9/CE considerando 6

- (10) Per quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti ~~e che vietano le discriminazioni.~~

↓ 2003/9/CE considerando 7
(adattato)
⇒ nuovo

- (11) ~~Dovrebbero essere adottate~~ ☒ È opportuno adottare ☒ norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, che siano ~~normalmente~~ sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri
⇒ tenendo conto del livello di assistenza sociale assicurato ai cittadini dello Stato membro ospitante ⇐.

↓ 2003/9/CE considerando 8
(adattato)

- (12) L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo dovuti alla ~~varietà~~ ☒ diversità ☒ delle condizioni di accoglienza.

↓ nuovo

- (13) Per assicurare la parità di trattamento di tutti coloro che chiedono protezione internazionale e per garantire la coerenza con il vigente acquis UE sull'asilo, in particolare con la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta¹⁷, è opportuno ampliare il campo di applicazione della presente direttiva per estenderlo ai richiedenti protezione sussidiaria.

¹⁷ GU L 304 del 30.09.2004, pag. 12.

↓ nuovo

- (14) Per favorire l'indipendenza economica dei richiedenti asilo e limitare le notevoli differenze tra Stati membri, è essenziale stabilire norme chiare sull'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro.
-

↓ 2003/9/CE considerando 9
(adattato)
⇒ nuovo

- (15) ⇒ L'identificazione immediata e il monitoraggio delle persone ~~↳ L'accoglienza di gruppi~~ aventi particolari esigenze ~~dovrebbe essere~~ ⇒ devono essere la prima preoccupazione delle autorità nazionali affinché la loro accoglienza sia ~~↳~~ configurata specificamente per rispondere ~~a tali~~ ~~↳~~ alle loro speciali ~~↳~~ esigenze.
-

↓ nuovo

- (16) Il trattenimento dei richiedenti asilo deve rispondere al principio fondamentale per cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di chiedere protezione internazionale, come specifica l'articolo 31 della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951. In particolare, gli Stati membri non devono applicare sanzioni penali per l'ingresso o il soggiorno irregolare né altre restrizioni ai movimenti dei richiedenti asilo se non quelle necessarie. A tale riguardo, il trattenimento dei richiedenti asilo deve essere possibile soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella direttiva e fatti salvi i principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità del provvedimento. Al richiedente asilo in stato di trattenimento dovrebbe essere riconosciuto il diritto a un ricorso giudiziario di diritto interno.
-

↓ 2003/9/CE considerando 10
(adattato)
⇒ nuovo

- (17) ~~L'accoglienza di richiedenti asilo~~ ~~↳~~ I richiedenti asilo ~~↳~~ che si trovano in stato di trattenimento ⇒ devono essere trattati nel pieno rispetto della dignità umana e la loro accoglienza ~~↳~~ dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione. ⇒ In particolare, gli Stati membri devono assicurare l'applicazione dell'articolo 37 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989. ~~↳~~

↓ 2003/9/CE considerando 11
(adattato)

- (18) Al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali minime, che prevedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale, ~~dovrebbero essere~~ è opportuno che siano fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.
-

↓ 2003/9/CE considerando 12
(adattato)
⇒ nuovo

- (19) La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata ~~prevedendo casi~~ specificando le circostanze in cui le ~~di riduzione o revoca delle~~ condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo possono essere ridotte o revocate ⇒ pur garantendo nel contempo un livello di vita dignitoso a tutti i richiedenti asilo ⇐.
-

↓ 2003/9/CE considerando 13

- (20) Occorre assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo.
-

↓ 2003/9/CE considerando 14

- (21) È opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, e dovrebbero pertanto essere promosse relazioni armoniose tra le comunità locali ed i centri di accoglienza.
-

↓ 2003/9/CE considerando 15

- (22) Discende dal concetto stesso di norme minime che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che chiedano la protezione internazionale in uno Stato membro.
-

↓ 2003/9/CE considerando 16
⇒ nuovo

- (23) In tale ottica, gli Stati membri sono inoltre invitati ad applicare le disposizioni della presente direttiva in relazione ai procedimenti di esame delle domande intese a conseguire una protezione diversa da quella conferita dalla ~~convenzione di Ginevra, presentata dai cittadini di paesi terzi e apolidi~~ ⇒ direttiva 2004/83/CE ⇐.

↓ 2003/9/CE considerando 17

(24) L'attuazione della presente direttiva dovrebbe formare oggetto di periodiche valutazioni.

↓ 2003/9/CE considerando 18

(25) Poiché gli scopi dell'azione proposta, segnatamente l'istituzione di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere meglio realizzati a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.

↓ 2003/9/CE considerando 19
(adattato)

~~A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la propria volontà di partecipare all'adozione ed applicazione della presente direttiva.~~

↓ 2003/9/CE considerando 20
(adattato)

~~In applicazione dell'articolo 1 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.~~

↓ 2003/9/CE considerando 21
(adattato)

~~La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione.~~

↓ 2003/9/CE considerando 5
(adattato)
⇒ nuovo

- (26) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione degli articoli 1 ⇒, 6, 7, ⇐ e dell'articolo 18 ⇒, 24 e 47 ⇐ di detta Carta e ⇒ deve essere attuata di conseguenza ⇐.

↓ nuovo

- (27) L'obbligo di recepire la presente direttiva nel diritto interno deve essere limitato alle disposizioni che costituiscono una modifica sostanziale rispetto alla direttiva precedente. L'obbligo di recepire le disposizioni rimaste immutate deriva dalla direttiva precedente.
- (28) La presente direttiva non deve pregiudicare gli obblighi degli Stati membri inerenti al termine di recepimento della direttiva stessa nel diritto interno, di cui all'allegato II, parte B,

↓ 2003/9/CE

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

SCOPO, DEFINIZIONI ED AMBITO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Scopo

La presente direttiva stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

~~(a) "Convenzione di Ginevra": la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di Nuovo York del 31 gennaio 1967;~~

~~(b) "domanda di asilo": la domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale ad uno Stato~~

~~membro, a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo salvo che il cittadino di un paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione che possa essere richiesto con domanda separata;~~

↓ nuovo

(a) "domanda di protezione internazionale": la domanda di protezione internazionale quale definita nella direttiva 2004/83/CE;

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

~~(b)(c)~~ "richiedente" o "richiedente asilo": ~~qualsiasi~~ il cittadino di un paese terzo o apolide che ~~abbia~~ ha presentato ~~una~~ domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ ~~in merito alla~~ sulla quale non ~~sia~~ è stata ancora ~~presa~~ adottata una decisione definitiva;

~~(c)(d)~~ "familiari": i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente asilo, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐:

- (i) il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
- (ii) i figli minori della coppia di cui al punto i) o del richiedente asilo, a condizione che non siano coniugati ~~e siano a carico~~, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;

↓ nuovo

(iii) i figli minori coniugati della coppia di cui al punto i) o del richiedente, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale, se è nel loro interesse prevalente risiedere con il richiedente;

(iv) il padre, la madre o il tutore del richiedente, se questi è minore e non coniugato, oppure minore e coniugato, o se sia nel suo interesse prevalente risiedere con il padre, la madre o il tutore;

(v) i fratelli minori non coniugati del richiedente, se questi è minore e non coniugato, oppure se il richiedente o i suoi fratelli sono minori e coniugati, ove sia nell'interesse prevalente di uno o più di loro risiedere insieme;

↓ 2003/9/CE

~~(e) "rifugiato": qualsiasi persona rispondente ai criteri stabiliti dall'articolo 1A della convenzione di Ginevra;~~

~~(f) "status di rifugiato": lo status riconosciuto da uno Stato membro alle persone aventi la qualità di rifugiato ed ammesse in quanto tali nel territorio di tale Stato membro;~~

~~(d)(e)~~ "procedimenti" e "ricorsi": i procedimenti e i ricorsi stabiliti dal diritto nazionale degli Stati membri;

↓ nuovo

(e) "minore": il cittadino di un paese terzo o l'apolide d'età inferiore agli anni diciotto;

↓ 2003/9/CE (adattato)

⇒ nuovo

~~(f)(h)~~ "minore non accompagnato": ~~persone d'età inferiore ai diciotto anni~~ ⇒ il minore ⇐ che ~~entra~~ nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnato da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non siano effettivamente affidato ad un tale adulto; il termine include il minore che ~~vengono~~ viene abbandonato dopo essere entrato nel territorio degli Stati membri;

~~(g)(i)~~ "condizioni di accoglienza": il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo a norma della presente direttiva;

~~(h)(i)~~ "condizioni materiali di accoglienza": le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, ⇒ o una combinazione delle tre possibilità ⇐, nonché un sussidio per le spese giornaliere;

~~(i)(e)~~ "trattenimento": il confinamento del richiedente asilo, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione;

~~(i)(f)~~ "centro di accoglienza": qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti asilo.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentano domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ ~~alla frontiera~~ e nel territorio, ☒ comprese la frontiera ⇐ ☒ ⇒ o le zone di transito, ⇐ di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ a norma del diritto nazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.
3. La presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi¹⁸.

↓ 2003/9/CE ⇒ nuovo

4. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva in relazione a procedimenti di esame di domande intese ad ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla ~~convenzione di Ginevra per i cittadini di paesi terzi o apolidi cui sia stato negato lo status di rifugiato~~ ⇒ direttiva 2004/83/CE. ⇐

↓ 2003/9/CE ⇒ nuovo

Articolo 4

Disposizioni più favorevoli

Gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e di parenti stretti dei richiedenti asilo presenti nello stesso Stato membro quando siano dipendenti da loro, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva.

CAPO II

DISPOSIZIONI GENERALI SULLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Articolo 5

Informazione

1. Gli Stati membri informano i richiedenti asilo, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ all'autorità competente, almeno su qualsiasi beneficio riconosciuto e sugli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

¹⁸ GUL 212 del 7.8.2001, pag. 12.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e, per quanto possibile, in una lingua che è ragionevole presumere che ragionevolmente si suppone comprensibile per il richiedente asilo comprenda. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente.
-

↓ 2003/9/CE

Articolo 6

Documentazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.
-

↓ nuovo

Al titolare del documento è garantito l'accesso ai diritti e ai benefici conferiti ai richiedenti asilo ai sensi della presente direttiva.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Per i titolari che non possono circolare liberamente in tutto il territorio dello Stato membro o in una parte di esso, il documento attesta altresì questa situazione.

2. Gli Stati membri possono escludere l'applicazione del presente articolo quando il richiedente asilo è in stato di trattenimento e durante l'esame della domanda di **asilo** ⇒ protezione internazionale ⇐ presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente asilo abbia il diritto di entrare legalmente nel territorio di uno Stato membro. In determinati casi, durante l'esame della domanda di **asilo** ⇒ protezione internazionale ⇐, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti asilo altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1.

3. Il documento di cui al paragrafo 1 non certifica necessariamente l'identità del richiedente asilo.
4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per rilasciare ai richiedenti asilo il documento di cui al paragrafo 1, che deve essere valido finché sono autorizzati a restare nel territorio o alla frontiera dello Stato membro interessato.
5. Gli Stati membri possono fornire ai richiedenti asilo un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato.

Articolo 7

Residenza e libera circolazione

1. I richiedenti asilo possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva.
2. Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda.

~~3. Ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale.~~

43. Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente asilo in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri. Tale decisione, che può essere di carattere generale, è presa caso per caso e definita dalla legislazione nazionale.
54. Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti asilo un permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza di cui ai paragrafi 2 e 43 e/o dall'area assegnata di cui al paragrafo 1. Le decisioni sono adottate caso per caso, in modo obiettivo ed imparziale e sono motivate qualora siano negative.

Il richiedente asilo non necessita di permesso per presentarsi dinanzi alle autorità e ai giudici se è necessaria la sua comparizione.

65. Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti asilo di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti e di notificare loro con la massima tempestività qualsiasi sua successiva modificazione.

Articolo 8

Trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente protezione internazionale, conformemente alla direttiva 2005/85/CE del Consiglio¹⁹.
2. Ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso, gli Stati membri possono trattenere il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale, salvo se non siano applicabili efficacemente altre misure meno coercitive. Il richiedente asilo può essere trattenuto in un determinato luogo soltanto:
 - (a) per determinarne, accertarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
 - (b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, che potrebbero altrimenti andare perduti;
 - (c) nel contesto di un procedimento volto a stabilire se abbia il diritto di entrare nel territorio;
 - (d) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico.

Il presente paragrafo fa salvo l'articolo 11.

3. Gli Stati membri provvedono affinché la normativa nazionale contempa disposizioni alternative al trattenimento, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo.

Articolo 9

Garanzie per i richiedenti asilo trattenuti

1. Il trattenimento ha durata quanto più breve possibile. In particolare, il trattenimento ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2, lettere a), b) e c) non supera il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti per ottenere informazioni sulla cittadinanza del richiedente asilo o sugli elementi sui quali si fonda la sua domanda, o allo svolgimento del procedimento volto a stabilire se abbia il diritto di entrare nel territorio.

I ritardi nella procedura amministrativa non imputabili al richiedente asilo non giustificano un prolungamento del provvedimento.

¹⁹ GUL 326 del 13.12.2005, pag. 13.

2. Il trattenimento è disposto dall'autorità giudiziaria. In casi urgenti, può essere disposto dall'autorità amministrativa ma deve essere confermato dall'autorità giudiziaria entro 72 ore dal suo inizio. Se l'autorità giudiziaria giudica illegittimo il trattenimento, o se non è presa alcuna decisione entro 72 ore, il richiedente asilo interessato è rilasciato immediatamente.
3. Il trattenimento è disposto per iscritto. Il provvedimento precisa le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali si basa e specifica la durata massima del trattenimento.
4. Il richiedente asilo è immediatamente informato delle motivazioni del provvedimento, della sua durata massima e delle modalità di impugnazione di diritto interno, in una lingua che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile.
5. Nel caso di periodi di trattenimento prolungati, il provvedimento è riesaminato ad intervalli ragionevoli da un'autorità giudiziaria su richiesta del richiedente asilo in questione o d'ufficio.

Il trattenimento non è mai prolungato indebitamente.
6. Gli Stati membri garantiscono, nei casi di trattenimento, l'accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legali, che sono concesse gratuitamente al richiedente asilo che non può assumersene i costi.

Le modalità di accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legali in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

Articolo 10

Condizioni di trattenimento

1. Gli Stati membri non trattengono i richiedenti in istituti penitenziari ma unicamente in appositi centri di trattenimento.

I richiedenti trattenuti sono tenuti separati dai cittadini di paesi terzi che non hanno presentato domanda di protezione internazionale, salvo ove sia necessario preservare l'unità familiare e il richiedente vi acconsenta.
2. Gli Stati membri garantiscono ai richiedenti trattenuti la possibilità di stabilire contatti, compresi i diritti di visita, con i rappresentanti legali e i familiari. Parimenti è riconosciuta all'ACNUR ed altri pertinenti e competenti organizzazioni ed organismi nazionali, internazionali e non governativi la possibilità di comunicare con i richiedenti e rendere loro visita nei centri di trattenimento.
3. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti trattenuti siano immediatamente informati ed aggiornati in ordine alle norme vigenti nel centro e ai loro diritti e obblighi in una lingua che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile.

Articolo 11

Trattenimento di gruppi vulnerabili e persone aventi particolari esigenze

1. I minori possono essere trattenuti soltanto nel loro prevalente interesse, come prescrive l'articolo 22, paragrafo 2, e soltanto previa considerazione dell'esame individuale della loro situazione conformemente all'articolo 11, paragrafo 5.

I minori non accompagnati in nessun caso possono essere trattenuti.

2. Ai minori trattenuti è offerta la possibilità di svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative, consone alla loro età.

3. Le famiglie trattenute usufruiscono di una sistemazione separata che assicuri loro un adeguato rispetto della vita privata.

4. Alle richiedenti asilo trattenute gli Stati membri garantiscono una sistemazione separata dagli uomini, salvo se si tratti di familiari e tutti gli interessati vi acconsentano.

5. Le persone con particolari esigenze possono essere trattenute soltanto se, previo esame individuale della loro situazione, un professionista qualificato certifica che il loro stato di salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento.

Alle persone con particolari esigenze gli Stati membri assicurano controlli periodici e sostegno adeguato.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Articolo ~~8~~12

Nucleo familiare

Quando provvedono ad alloggiare il richiedente asilo, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente asilo.

Articolo ~~9~~13

Esami medici

Gli Stati membri possono disporre che i richiedenti siano sottoposti ad esame medico per ragioni di sanità pubblica.

Articolo ~~10~~14

Scolarizzazione e istruzione dei minori

1. Gli Stati membri consentono ai figli minori di richiedenti asilo e ai richiedenti asilo minori di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei cittadini dello Stato membro ospitante, finché non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori. Tale istruzione può essere impartita nei centri di accoglienza.

~~Gli Stati membri interessati possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.~~

~~Sono considerati minori le persone di età inferiore alla maggiore età fissata nello Stato membro in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata. Gli Stati membri non revocano la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia raggiunto la maggiore età.~~

2. L'accesso al sistema educativo non è differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di **asilo** ⇒ protezione internazionale ⇐ da parte del minore o dei suoi genitori. ~~Questo periodo può essere esteso a un anno quando è impartita un'istruzione specifica per facilitare l'accesso al sistema educativo.~~

↓ nuovo

Se necessario, sono impartiti corsi di preparazione, anche di lingua, per agevolare l'accesso dei minori al sistema educativo nazionale, e/o una formazione specifica volta alla loro integrazione nel sistema.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

3. Qualora l'accesso al sistema educativo previsto al paragrafo 1 non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro **può** ⇒ offre ⇐ altre modalità d'insegnamento ⇒ conformemente alle prassi e al diritto nazionale ⇐.

Articolo ~~11~~15

Lavoro

~~Gli Stati membri stabiliscono un periodo a decorrere dalla data di presentazione della domanda di asilo in cui i richiedenti asilo non hanno accesso al mercato del lavoro.~~

↓ nuovo

1. Gli Stati membri garantiscono l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro entro sei mesi a decorrere dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale.

↓ 2003/9/CE

⇒ nuovo

2. ~~Se entro un anno dalla presentazione della domanda di asilo non è stata presa una decisione in primo grado e il ritardo non può essere attribuito al richiedente asilo,~~ Gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente asilo l'accesso al mercato del lavoro, ⇒ conformemente alla loro normativa nazionale, senza limitare indebitamente tale accesso. ⇐
3. L'accesso al mercato del lavoro non è revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito ad un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso.
4. ~~Per ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, Gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.~~

Articolo ~~12~~16

Formazione professionale

Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro.

L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente asilo, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo ~~11~~15.

Articolo ~~13~~17

Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐.

↓ 2003/9/CE (adattato)

⇒ nuovo

2. Gli Stati membri fanno in modo che ~~adottano disposizioni relative alle~~ condizioni materiali di accoglienza ~~che garantiscono~~ assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti protezione internazionale e ne tuteli la salute fisica e mentale ~~adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.~~
-

↓ 2003/9/CE

Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, ai sensi dell'articolo ~~17~~21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.
4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti asilo a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

~~5. Le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure.~~

~~Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti nel presente articolo.~~

↓ nuovo

4. Per quanto riguarda il calcolo dell'ammontare dell'assistenza dovuta ai richiedenti asilo, gli Stati membri assicurano che il valore complessivo delle condizioni materiali di accoglienza a loro destinato sia equivalente all'importo concesso ai propri cittadini bisognosi di assistenza sociale. Eventuali differenze non sono giustificate.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Articolo ~~1418~~

Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza

1. Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:
 - (a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo durante l'esame della domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ presentata alla frontiera;
 - (b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;
 - (c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti asilo alloggiati ai sensi del paragrafo 1, lettere a), b) e c), sia garantito quanto segue:
 - (a) la tutela della vita familiare;
 - (b) la possibilità di comunicare con i parenti, i consulenti giuridici nonché i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR) e delle organizzazioni non governative (ONG) riconosciute dagli Stati membri.

↓ nuovo

Gli Stati membri tengono conto delle differenze di sesso e di età e della situazione delle persone con esigenze particolari all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

Gli Stati membri ☒ prendono le misure opportune per prevenire ~~☒ prestano particolare attenzione alla prevenzione della~~ violenza ⇒ e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale, ⇐ all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

3. Gli Stati membri provvedono, ~~se del caso~~, affinché i figli minori dei richiedenti asilo e i richiedenti asilo minori siano alloggiati assieme ai loro genitori o ai familiari adulti che ne abbiano la responsabilità per legge o in base agli usi, ⇒ purché ciò corrisponda al prevalente interesse dei minori interessati ⇐.
4. Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti asilo da una struttura alloggiativa ad un'altra avvengano soltanto se necessari. Gli Stati membri dispongono che i richiedenti asilo possano informare i loro consulenti giuridici del trasferimento e del loro nuovo indirizzo.
5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione adeguata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività.
6. Gli Stati membri possono coinvolgere i richiedenti asilo nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei centri attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti.
7. Ai consulenti giuridici o ai consiglieri dei richiedenti asilo nonché ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati o delle organizzazioni non governative da esso delegate e riconosciute dallo Stato membro interessato, è consentito l'accesso ai centri di accoglienza e alle altre strutture alloggiative, al fine di assistere tali richiedenti. Possono essere previste limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei centri e delle strutture e dei richiedenti asilo.
8. ⇒ In casi debitamente giustificati ⇐ gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora:
 - (a) si richieda una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo,
 - ~~le condizioni materiali di accoglienza di cui al presente articolo non siano disponibili in una determinata area geografica,~~
 - (b) le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite,
 - (c) il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.

Siffatte diverse condizioni soddisfano comunque le esigenze essenziali.

Articolo ~~15~~19

Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti asilo ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie ⇒ o dei disturbi mentali ⇐.
2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari, ⇒ comprese appropriate misure di assistenza psichica, alle stesse condizioni previste per i propri cittadini ⇐.

↓ 2003/9/CE (adattato)

CAPO III

**RIDUZIONE O REVOCA DELLE CONDIZIONI
⊗ MATERIALI ⊗ DI ACCOGLIENZA**

Articolo ~~16~~ 20

Riduzione o revoca delle condizioni ⊗ materiali ⊗ di accoglienza

1. Gli Stati membri possono ridurre ~~o revocare~~ le condizioni ⊗ materiali ⊗ di accoglienza ~~nei seguenti casi:~~
(a) qualora il richiedente asilo:

↓ 2003/9/CE

- (a) ~~si~~ lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso, o
- (b) ~~si~~ contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale, o,
- (c) ~~si~~ abbia già presentato una domanda nel medesimo Stato membro.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

Se il richiedente asilo viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene presa una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni della scomparsa, nel ripristino della concessione di tutte le condizioni materiali di accoglienza o di una parte di esse;

~~qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.~~

↓ nuovo

2. Gli Stati membri possono ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

↓ 2003/9/CE

~~Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.~~

~~2. Uno Stato membro può rifiutare condizioni di accoglienza qualora un richiedente asilo non abbia dimostrato di aver presentato la sua domanda non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro.~~

↓ 2003/9/CE

3. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

4. Le decisioni di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono adottate in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le persone contemplate all'articolo 1721, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza il sostentamento, l'accesso al pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie o dei disturbi mentali.

↓ 2003/9/CE

5. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa.

CAPO IV

DISPOSIZIONI A FAVORE DI PERSONE PORTATRICI DI ESIGENZE PARTICOLARI

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

Articolo ~~17~~21

Principio generale

1. Gli Stati membri tengono conto della specifica situazione delle ⇒ persone con esigenze particolari nelle misure nazionali di attuazione della presente direttiva. ⇐ ~~Nelle misure nazionali di attuazione delle disposizioni del capo II, relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria~~ Le persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori ⇒, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone con problemi psichici ⇐ e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale ⇒ sono sempre considerate persone con esigenze particolari. ⇐
-

↓ nuovo

2. Gli Stati membri stabiliscono procedure nella legislazione nazionale dirette a determinare, non appena presentata una domanda di protezione internazionale, se il richiedente presenta esigenze particolari e a precisare la natura delle stesse. Gli Stati membri assicurano sostegno alle persone con esigenze particolari durante l'intera procedura di asilo e provvedono ad un appropriato controllo della loro situazione.
-

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

~~Il paragrafo 1 si applica soltanto alle persone riconosciute portatrici di particolari esigenze in base ad una verifica individuale della loro situazione.~~

Articolo ~~18~~22

Minori

1. Il prevalente interesse del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori. ⇒ Gli Stati membri assicurano un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale del minore. ⇐
-

↓ nuovo

2. Nel valutare il prevalente interesse del minore, gli Stati membri tengono debito conto, in particolare, dei seguenti fattori:
 - (a) le possibilità di ricongiungimento familiare;
 - (b) il benessere e lo sviluppo sociale del minore, con particolare riguardo all'appartenenza etnica, religiosa, culturale e linguistica;
 - (c) le considerazioni in ordine all'incolumità e alla sicurezza, in particolare se sussiste il rischio che il minore sia vittima della tratta;
 - (d) l'opinione del minore, secondo la sua età e maturità.
 3. Gli Stati membri provvedono affinché i minori possano svolgere attività di tempo libero, compresi il gioco e le attività ricreative, consone alla loro età, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere a) e b).
-

↓ 2003/9/CE

⇒ nuovo

- 42 Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata.

Articolo ~~19~~23

Minori non accompagnati

1. Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Le autorità competenti effettuano periodiche verifiche.
2. I minori non accompagnati che presentano domanda di ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro

ospite in cui la domanda ~~asilo~~ ⇒ protezione internazionale ⇐ è stata presentata o viene esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, sono alloggiati:

- (a) presso familiari adulti;
- (b) presso una famiglia affidataria;
- (c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori;
- (d) in altri alloggi idonei per i minori.

Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo.

Per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto del prevalente interesse del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

3. ⇒ Gli Stati membri stabiliscono procedure nella legislazione nazionale dirette a rintracciare i familiari del minore non accompagnato. ⇐ Essi ~~Gli Stati membri, a tutela del prevalente interesse del minore non accompagnato, si adoperano per~~ ⇒ iniziano a ⇐ rintracciare i ~~sui~~ familiari ☒ del minore non accompagnato ☒ non appena ⇒ sia presentata la domanda di protezione internazionale, sempre tutelandone il prevalente interesse. ⇐ Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza.

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

4. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto ⇒ e continuano a ricevere ⇐ ~~o ricevono~~ una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.

Articolo ~~2024~~

Vittime di tortura e di violenza

1. Gli Stati membri provvedono affinché, ~~se necessario~~, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati ⇒, e accedano in particolare a servizi di

riabilitazione, comprendenti la possibilità di usufruire di assistenza medica e psicologica ⇐.

↓ nuovo

2. Le persone che si occupano delle vittime di torture hanno ricevuto e continuano a ricevere una specifica formazione in merito alle particolari esigenze delle stesse e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.
-

↓ 2003/9/CE (adattato)
⇒ nuovo

CAPO V

MEZZI DI RICORSO

Articolo ~~24~~25

Mezzi di ricorso

1. Gli Stati membri garantiscono che le decisioni ~~negative~~ relative alla concessione, ⇒ alla revoca o alla riduzione ⇐ di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate a norma dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti asilo possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o revisione ⇒, in fatto e in diritto, ⇐ dinanzi a un organo giudiziario.
-

↓ nuovo

2. Gli Stati membri assicurano l'accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legali nei casi di cui al paragrafo 1. Tale assistenza e/o rappresentanza è concessa gratuitamente al richiedente asilo, che non può assumerne i costi.
-

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

25 Le modalità di accesso all'assistenza ⇒ e/o alla rappresentanza ⇐ legali in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

CAPO VI

AZIONI VOLTE A MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

~~Articolo 22~~

~~Cooperazione~~

~~Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione i dati, suddivisi per età e sesso, relativi al numero di persone alle quali si applicano le condizioni di accoglienza e forniscono informazioni complete su tipo, denominazione e forma dei documenti di cui all'articolo 6.~~

↓ nuovo

Articolo 26

Autorità competenti

Gli Stati membri notificano alla Commissione le autorità responsabili dell'esecuzione degli obblighi risultanti dalla presente direttiva. Gli Stati membri informano la Commissione di qualsiasi cambiamento in ordine alle autorità designate.

↓ 2003/9/CE
⇒ nuovo

Articolo ~~23~~27

Sistema di orientamento, sorveglianza e controllo

1. Gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, ⇒ mettono in atto opportuni meccanismi con cui ⇐ assicurare adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza.
-

↓ nuovo

2. Gli Stati membri comunicano annualmente alla Commissione, con decorrenza dal [...], le pertinenti informazioni usando il modulo di cui all'allegato I.

Articolo ~~24~~28

Personale e risorse

1. Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti asilo di entrambi i sessi.
2. Gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per l'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva.

CAPO VII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo ~~25~~29

Relazioni

Entro il ~~6 agosto 2006~~ ⇒ [...] ⇐ ~~6 agosto 2006~~, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili ai fini della relazione, ivi compresi i dati statistici di cui all'articolo 27, paragrafo 2 ~~22~~ entro il ~~6 febbraio 2006~~ ⇒ [...] ⇐

Successivamente a tale relazione, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva.

Articolo ~~26~~30

Recepimento

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ~~alla presente direttiva entro il 6 febbraio 2005~~ ☒ agli articoli [...] [articoli modificati nella sostanza rispetto alla direttiva precedente] e all'allegato I entro il [...] ☒. Essi ~~ne informano~~ ☒ comunicano ☒ immediatamente alla Commissione ☒ il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva ☒.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Gli Stati membri determinano le modalità di tali riferimenti. Esse recano altresì un'indicazione da cui risulti che i riferimenti alla direttiva abrogata dalla presente direttiva, contenuti in disposizioni legislative, regolamentari e amministrative previgenti, devono intendersi come riferimenti fatti alla presente direttiva. Le modalità del suddetto riferimento nonché la forma redazionale di tale indicazione sono determinate dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione il testo delle principali disposizioni nazionali che essi adottano nel settore contemplato dalla presente direttiva.



Articolo 31

Abrogazione

La direttiva 2003/9/CE è abrogata con effetto dal [giorno successivo alla data di cui all'articolo 30, paragrafo 1, primo comma della presente direttiva], fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi al termine di recepimento nel diritto interno di cui all'allegato II, parte B.

I riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e vanno letti secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato III.

2003/9/CE (adattato)

Articolo ~~27~~32

Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo ~~de~~ alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Gli articoli [...] [*articoli rimasti invariati rispetto alla direttiva precedente*] e l'allegato I si applicano dal [giorno successivo alla data di cui all'articolo 30, paragrafo 1, primo comma] .

Articolo ~~28~~33

Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva ~~in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea.~~

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Parlamento europeo
Il Presidente
[...]

Per il Consiglio
Il Presidente
[...]

↓ nuovo

ALLEGATO I

Modulo per la comunicazione annuale, a cura degli Stati membri, delle informazioni di cui all'articolo 27, paragrafo 2 della direttiva [...]/.../CE]

1. Indicare il numero complessivo di persone alle quali si applicano attualmente nello Stato membro interessato le condizioni di accoglienza di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva [...]/.../CE], suddivise per età e sesso. Per ciascuna di loro, specificare se si tratti di un richiedente asilo o di un familiare, come definito all'articolo 2, lettera c della direttiva [...]/.../CE].

2. In conformità dell'articolo 21 della direttiva [...]/.../CE] comunicare i dati statistici relativi al numero di richiedenti asilo con esigenze particolari, ripartiti secondo le seguenti categorie:

- minori non accompagnati;
- disabili;
- anziani;
- donne in stato di gravidanza;
- genitori singoli con figli minori;
- persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale;
- vittime della tratta di esseri umani;
- persone con problemi psichici;
- altro (specificare)

3. Fornire informazioni dettagliate sui documenti di cui all'articolo 6 della direttiva [...]/.../CE], compreso in particolare il tipo, il nome e il formato dei documenti.

4. Con riferimento all'articolo 15 della direttiva [.../.../CE], indicare il numero complessivo di richiedenti asilo nello Stato membro che hanno accesso al mercato del lavoro, e il numero attualmente occupato, suddivisi per settore economico. Se l'accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo è subordinato a determinate condizioni, descrivere tali limitazioni nel dettaglio.

5. Con riferimento all'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva [.../.../CE], descrivere nel dettaglio le condizioni materiali di accoglienza, compreso il loro valore monetario, come sono assicurate (quali in natura, in denaro, in buoni o in una combinazione di questi elementi) e indicare l'importo del sussidio per le spese giornaliere versato ai richiedenti asilo.

6. Con riferimento all'articolo 17, paragrafo 5 della direttiva [.../.../CE], indicare i tipi di assistenza sociale e i relativi importi disponibili per i richiedenti asilo; includere riferimenti all'importo minimo concesso ai propri cittadini che ricorrono all'assistenza sociale. Se l'assistenza sociale ai richiedenti asilo è diversa da quella prevista per i propri cittadini, motivare tali differenze.



ALLEGATO II

Parte A

Direttiva abrogata
(cfr. articolo 31)

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio

(GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18).

Parte B

Termine del recepimento nel diritto interno
(cfr. articolo 30)

Direttiva	Termini di recepimento
2003/9/CE	6 febbraio 2005

ALLEGATO III

TAVOLA DI CONCORDANZA

Direttiva 2003/9/CE	La presente direttiva
Articolo 1	Articolo 1
Articolo 2, frase introduttiva	Articolo 2, frase introduttiva
Articolo 2, lettere da a) a c)	Articolo 2, lettere da a) a c)
Articolo 2, lettera d), frase introduttiva e punti i) e ii)	Articolo 2, lettera d), frase introduttiva e punti i) e ii)
-	Articolo 2, lettera c), punti iii), iv) e v)
Articolo 2, lettere e) e f)	-
Articolo 2, lettera g)	Articolo 2, lettera g)
-	Articolo 2, lettera h)
Articolo 2, lettera h)	Articolo 2, lettera i)
Articolo 2, lettera i)	Articolo 2, lettera j)
Articolo 2, lettera j)	Articolo 2, lettera k)
Articolo 2, lettera k)	Articolo 2, lettera l)
Articolo 2, lettera l)	Articolo 2, lettera m)
Articolo 3	Articolo 3
Articolo 4	Articolo 4
Articolo 5	Articolo 5
Articolo 6, paragrafo 1, primo comma	Articolo 6, paragrafo 1, primo comma
Articolo 6, paragrafo 1, secondo comma	Articolo 6, paragrafo 1, terzo comma
Articolo 6, paragrafi da 2 a 5	Articolo 6, paragrafi da 2 a 5
Articolo 7, paragrafi 1 e 2	Articolo 7, paragrafi 1 e 2
Articolo 7, paragrafo 3	-
Articolo 7, paragrafi da 4 a 6	Articolo 7, paragrafi da 3 a 5
-	Articolo 8

-	Articolo 9
-	Articolo 10
-	Articolo 11
Articolo 8	Articolo 12
Articolo 9	Articolo 13
Articolo 10, paragrafo 1	Articolo 14, paragrafo 1
Articolo 10, paragrafo 2	Articolo 14, paragrafo 2, primo comma
-	Articolo 14, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 10, paragrafo 3	Articolo 14, paragrafo 3
Articolo 11, paragrafo 1	-
-	Articolo 15, paragrafo 1
Articolo 11, paragrafo 2	Articolo 15, paragrafo 2
Articolo 11, paragrafo 3	Articolo 15, paragrafo 3
Articolo 11, paragrafo 4	-
Articolo 12	Articolo 16
Articolo 13, paragrafi da 1 a 4	Articolo 17, paragrafi da 1 a 4
Articolo 13, paragrafo 5	-
-	Articolo 17, paragrafo 5
Articolo 14, paragrafo 1	Articolo 18, paragrafo 1
Articolo 14, paragrafo 2, frase introduttiva e primo comma	Articolo 18, paragrafo 2, frase introduttiva e primo comma
-	Articolo 18, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 14, paragrafo 2, secondo comma	Articolo 18, paragrafo 2, terzo comma
Articolo 14, paragrafi da 3 a 7	Articolo 18, paragrafi da 3 a 7
Articolo 14, paragrafo 8, frase introduttiva	Articolo 18, paragrafo 8, frase introduttiva
Articolo 14, paragrafo 8, primo comma, primo trattino	Articolo 18, paragrafo 8, primo comma, punto a)
Articolo 14, paragrafo 8, primo comma,	-

secondo trattino	
Articolo 14, paragrafo 8, primo comma, terzo e quarto trattino	Articolo 18, paragrafo 8, primo comma, punti b) e c)
Articolo 14, paragrafo 8, secondo comma	Articolo 18, paragrafo 8, secondo comma
Articolo 15	Articolo 19
Articolo 16, paragrafo 1, frase introduttiva	Articolo 20, paragrafo 1, frase introduttiva
Articolo 16, paragrafo 1, lettera a)	-
Articolo 16, paragrafo 1, lettera a), primo, secondo e terzo trattino	Articolo 20, paragrafo 1, punti a, b e c
Articolo 16, paragrafo 1, primo comma	-
-	Articolo 20, paragrafo 2, primo comma
Articolo 16, paragrafo 1, lettera b), secondo comma	Articolo 20, paragrafo 2, secondo comma
Articolo 16, paragrafo 2	-
Articolo 16, paragrafi da 3 a 5	Articolo 20, paragrafi da 3 a 5
Articolo 17, paragrafo 1	Articolo 21, paragrafo 1, primo comma
	Articolo 21, paragrafo 1, secondo comma
Articolo 17, paragrafo 2	-
-	Articolo 21, paragrafo 2
Articolo 18, paragrafo 1	Articolo 22, paragrafo 1
-	Articolo 22, paragrafi 2 e 3
Articolo 18, paragrafo 2	Articolo 22, paragrafo 4
Articolo 19	Articolo 23
Articolo 20	Articolo 24, paragrafo 1
-	Articolo 24, paragrafo 2
Articolo 21, paragrafo 1	Articolo 25, paragrafo 1
-	Articolo 25, paragrafo 2, primo comma
Articolo 21, paragrafo 2	Articolo 25, paragrafo 2, secondo comma

Articolo 22	-
-	Articolo 26
Articolo 23	Articolo 27, paragrafo 1
-	Articolo 27, paragrafo 2
Articolo 24	Articolo 28
Articolo 25	Articolo 29
Articolo 26	Articolo 30
-	Articolo 31
Articolo 27	Articolo 32, primo comma
-	Articolo 32, secondo comma
Articolo 28	Articolo 33
-	Allegato I
-	Allegato II
-	Allegato III



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels, 3.12.2008
SEC (2008) 2944

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

accompanying the

Proposal for a

DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

laying down minimum standards for the reception of asylum seekers

Impact Assessment

{COM(2008) 815 final}
{SEC(2008) 2945}

TABLE OF CONTENTS

Lead DG: Justice, Freedom and Security	4
1. PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES...	4
1.1. Background	4
1.1.1. Policy context.....	4
1.1.2. Organisation and timing, consultation and expertise	4
1.2. The Impact Assessment Board.....	5
1.3. State of play: Existing legal instruments.....	6
2. SECTION 2: PROBLEM DEFINITION	6
2.1. Scope of the problem	6
2.2. What is the issue or the problem that may require action?	7
2.2.1. The Reception Conditions Directive does not always guarantee adequate standards of treatment for asylum seekers.....	7
2.2.2. Different standards of treatment, between vulnerable asylum seekers and vulnerable nationals, could lead to discrimination.....	18
2.2.3. Secondary movements of asylum seekers and refugees applying for international protection in more than one Member State impose an unfair strain on national administrations and on asylum seekers	20
2.3. How would the problem evolve, all things being equal?	21
2.4. Does the EU have the power to act?	22
2.4.1. The EU's right to act.....	22
2.4.2. EU added value and the principle of subsidiarity	23
2.5. Consultation with Stakeholders.....	25
3. SECTION 3: OBJECTIVES	26
3.1. Global objectives.....	26
3.2. Specific objectives	26
3.3. Operational objectives.....	26
4. POLICY OPTIONS	27
4.1. Option 1: Status Quo.....	27
4.2. Detention.....	30
4.3. To guarantee that the needs of vulnerable persons and other persons with special needs are timely and adequately addressed.....	30

4.4.	To ensure adequate standards for material reception conditions	31
4.5.	Facilitate access to the labour market	32
4.6.	Define the scope of application of the Directive.....	33
5.	Assessment of policy options and identification of preferred policy option	33
5.1.	Detention.....	33
5.2.	To guarantee that the needs of vulnerable groups are timely and adequately addressed.....	35
5.3.	To ensure adequate standards for material reception conditions	35
5.4.	Facilitate Access to the Labour Market	37
5.5.	Further clarify the scope of application of the Directive and extend it to cover subsidiary protection applicants.....	38
6.	Assessment of Preferred Policy Option	41
6.1.	Budgetary and Labour Market impacts of envisaged measures.....	41
6.2.	Other Impacts:.....	45
6.3.	Assessment and considerations of proportionality and EU added value	49
7.	Monitoring and Evaluation	50

Lead DG: Justice, Freedom and Security

1. PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES

1.1. Background

1.1.1. Policy context

Work on the creation of a Common European Asylum System (CEAS) started immediately after the entry into force of the Treaty of Amsterdam in May 1999, as advocated by the Tampere European Council. During the first phase of the CEAS (1999-2005), the goal was to harmonise Member States' legal frameworks on the basis of common minimum standards. The Reception Conditions Directive was the first of five pieces of EU asylum legislation flowing from the Tampere Conclusions. It aims to establish reception conditions that will normally suffice to provide asylum seekers with a 'dignified standard of living and comparable living conditions in all Member States'.

Since the Directive was adopted during the initial stages of creation of the CEAS and discussed under unanimity in the Council, the level of ambition of the final text was rather low and only reached the lowest common denominator. This outcome is also reflected in the Commission's Evaluation Report on the application of the Reception Conditions Directive, which highlights a number of deficiencies notably with regard to access to material reception conditions and health care, freedom of movement, treatment of vulnerable persons such as minors and victims of torture, and access to employment.

The Hague Programme invited the Commission to conclude the evaluation of the first-phase legal instruments and to submit the second-phase instruments and measures to the Council and the European Parliament with a view to their adoption before the end of 2010. The proposal to amend the Reception Conditions Directive thus seeks to address adequately the deficiencies identified during the first phase of the asylum legislation.

1.1.2. Organisation and timing, consultation and expertise

The report issued by the Commission on 26 November 2007¹ (the Evaluation Report), thereby fulfilling its obligation under Article 25 of the Directive, provided an overview of the transposition and application of the Directive by Member States, highlighting points where clarification of the existing provisions and/or further harmonisation is required. The Evaluation Report was prepared on the basis of two studies conducted to gather the necessary information on the implementation of the Directive.²

¹ COM (2007) 745

² European Migration Network 'Reception Systems, their capacities and the social situation of asylum applicants within the reception system in the EU Member States', and Odysseus Academic Network Report, *Comparative Overview of the Implementation of Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers* in

Additionally, the Commission considered that before proposing any new initiative, it needed to engage in in-depth reflection and debate with all the relevant stakeholders on the future architecture of the CEAS. It therefore presented, on 6 June 2007, a **Green Paper**³ on the future of the CEAS aiming to identify possible options for shaping the second phase of asylum legislation and incorporating a number of areas for consideration, including reception conditions. The response to the public consultation encompassed 89 contributions from a wide range of stakeholders⁴, including 20 Member States, regional and local authorities, the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee, UNHCR, academic institutions, political parties and a large number of NGOs.

Furthermore, **experts' meetings** were organised between December 2007 and March 2008 with academics⁵, Member States⁶, NGOs and UNHCR⁷ and Members of the European Parliament⁸ in order to seek their opinion on further amelioration of reception condition standards. Member States were, in addition, consulted on the areas the Commission envisages to address in the second phase of asylum legislation in relation to reception conditions, during the Immigration and Asylum Committee meeting held on 5 March 2008.

Preparatory to the Impact Assessment, the Commission arranged for an **external study**⁹ to be conducted. The problem, objectives and policy options assessed were based on the Evaluation Report in the light of an analysis of the contributions to the Green Paper and the conclusions of the experts' meetings as well as contributions from the contractor. Important data were collected also from literature reviews mainly in the form of reports by UNHCR, ECRE and Save the Children. The report also incorporates comments submitted during the inter-service steering group meeting attended by representatives of the RELEX, SANCO, EAC and ELARG Directorates-General, which took place on 20 June 2008. The Directorates-General consulted will also have the opportunity to submit their comments on the final text of the Commission's proposal to amend the Reception Conditions Directive during the Inter-Service Consultation procedure.

1.2. The Impact Assessment Board

The Impact Assessment was revised to take into account the opinions issued by the Impact Assessment Board (IAB) on 26 September 2008 and 13 October 2008. All the

the EU Member States (this impact assessment uses the updated version of this report that will be made available as soon as possible on the EUROPA website).

³ COM (2007) 301

⁴ The 89 contributions received are available at:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asym_system_e.htm.

⁵ This meeting took place on 7 December 2007

⁶ Meetings took place in the context of contact committees on 11, 12, 25 February and in the Immigration and Asylum Committee of 5 March 2008

⁷ 18 February 2008

⁸ 5 March 2008

⁹ Impact assessments on certain instruments of the Common European Asylum Policy, Ernst&Young Financial Business Advisors S.P.A. (Specific contract No JLS/2007/A1/xx). The external study will be published at:

http://ec.europa.eu/dgs/justice_home/evaluation/dg_coordination_evaluation_annexe_en.htm

comments made by the IAB were taken into consideration in the revised Impact Assessment: the budgetary and employment impacts of the proposed measures are further quantified and some data on costs or numbers of asylum seekers affected are provided; the principle of subsidiarity is elaborated with a view to better justifying the necessity and added value of EU action, and the interaction of this principle with fundamental rights is further developed; systematic reference is made to the number of Member States affected by the various parts of the proposal.

1.3. State of play: Existing legal instruments

The Reception Conditions Directive is the only existing legal instrument at EU level dealing with the reception of asylum seekers within EU territory.

At international level, the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, as supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967 (the Refugee Convention) provides for certain reception standards for those lawfully in the territory of the contracting parties. It specifically provides *inter alia* for the right to wage-earning employment, the right to self-employment, access to housing, access to the labour market and the right to education. The Reception Conditions Directive refers to the Refugee Convention and states that, at its special meeting in Tampere on 15 and 16 October 1999, the European Council agreed to work towards establishing a CEAS based on full and inclusive application of the Refugee Convention.

Respect for fundamental human rights is always to be taken into consideration when implementing asylum policies. The right to liberty and security, protection against torture and inhuman and degrading treatment or punishment, the prohibition of discrimination, the right to an effective remedy, the right to a family life and the rights of the child, as prescribed under international human rights law, apply to all human beings irrespective of their residence status.

2. SECTION 2: PROBLEM DEFINITION

2.1. Scope of the problem

Apart from a slight increase between 1996 and 2002, fuelled by further armed conflicts in the former Yugoslavia, in the last 15 years (1992-2007) there has been a substantial and sharp drop in the number of asylum applications in the EU: considering only EU 15, for example, the number of applications fell from 672,385 recorded in 1992 to 161,890 in 2007.

Taking a closer look at the most recent trends, since 2003 the number of asylum seekers in the EU has almost halved: from a total of 337,235 asylum applications lodged in EU 27 in 2003 to 186,890 in 2007 (- 45%). Most EU Member States have recorded a drop in the number of applications lodged, with a particularly significant fall in some of them (e.g. Slovenia (-65%), Austria (-63%), France (-44%)), while a limited number of Member States have witnessed a significant increase in asylum applications: Greece (105%), Sweden (37%), Hungary (62%) and Cyprus (49%). It should be noted, however, that the figures for 2007 reveal an increase in the numbers of those seeking protection in Europe.

As stressed in the Commission's Policy Plan on asylum,¹⁰ refugee flows worldwide are mainly driven by push factors¹¹ (such as political instability, no/poor rule of law, lack of respect for human rights, undemocratic regimes, wars and civil conflicts) and consequently, notwithstanding the positive impact that the EU's and the Member States' external policies might have in the long term, it cannot reasonably be expected that the above-mentioned push factors will disappear soon. It is therefore necessary to ensure that protection can be sought and obtained by third-country nationals in the Member States of the EU, in compliance with international obligations to which all Member States are party, first and foremost the Refugee Convention of 28 July 1951 and the related Protocol of 31 January 1967.

It should be noted that taking into consideration the fact that asylum flows are mostly influenced by push factors in the countries of origin, it is extremely difficult to foresee how the envisaged Commission measures will affect current asylum trends¹².

2.2. What is the issue or the problem that may require action?

As will be illustrated below, the fact that Member States are allowed a wide margin of manoeuvre when implementing the Reception Conditions Directive has first and foremost led to the establishment of low reception standards. As a result, reception conditions at national level may not always guarantee an adequate level of treatment for asylum seekers, whereas in some cases differences in treatment between asylum seekers and nationals could amount to discrimination.

It should be emphasised that low standards concerning the level of social rights granted to asylum seekers raise strong concerns about respect for fundamental rights; although the Directive itself does not infringe international or EU standards of treatment, as emphasised by the Commission's Evaluation Report as well as by reports from NGOs the wide margin of discretion granted to Member States in implementing its provisions could lead to policies that might be perceived as not being fully in line with fundamental rights established by the EU Charter of Fundamental Rights as well as the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the UN Convention on the Rights of the Child, and the UN Convention Against Torture.

Secondly, the diversity of national policies has not led to a limitation of the phenomenon of secondary movement, which was one of the objectives of the current Reception Conditions Directive (Recital 8).

2.2.1. – The Reception Conditions Directive does not always guarantee adequate standards of treatment for asylum seekers

As provided under Article 63 of the Treaty establishing the European Community (TEC),¹³ the Reception Conditions Directive aims at guaranteeing minimum reception

¹⁰ Policy Plan on Asylum 'An integrated approach to protection across the EU' COM(2008) 360

¹¹ Pull factors may also play a role at a second stage, i.e. when the asylum seeker considers where to seek protection: the level of benefits granted by a country, the chances of receiving protection, the existence of members of his/her community, etc. will partially determine the choice of destination for the asylum seeker.

¹² For more information see Policy Plan 'The Persistence of refugee flows towards the EU', page 5

standards for asylum seekers for as long as they legally remain in the territory of a Member State.

A number of information sources highlight specific deficiencies in relation to the standard of reception facilities available to asylum seekers. The Green Paper adopted by the Commission underlines the fact that the wide discretion allowed to Member States in interpreting the key elements of the Directive has had the result of 'negating the desired harmonised effect'.¹⁴ This position is also shared by the Commission's Evaluation Report, which points to a number of deficiencies in relation to addressing the needs of asylum seekers in Member States. Various stakeholders such as national and international institutions and organisations, including UNHCR, NGOs and individuals, have also submitted to the Commission information indicating various shortcomings in Member States' reception systems.

The Directive sought to bring about a level playing field covering the different national asylum policies in relation to the reception of asylum seekers. However, because it was adopted during the initial stages of creation of the CEAS and discussed under unanimity in the Council, the level of ambition of the final text was rather low and only reached the lowest common denominator. In this respect the Directive provides for a number of results-based obligations allowing for a wide degree of discretion in the way these obligations are to be met by Member States. Additionally, these results-based obligations are in some cases vaguely formulated, which renders their monitoring by the Commission a particularly difficult exercise.

Consequently, the lack of strictly and/or clearly defined benchmarks for Member States' reception policies has led to the setting of standards of treatment below the level the Directive was intended to ensure, notably with regard to access to employment, health care, the level and form of material reception conditions, free movement rights and the needs of vulnerable persons. Additionally, the legal ambiguity of the text makes it difficult to clearly substantiate infringement cases before the European Court of Justice (ECJ).

The main deficiencies are manifested in the following areas:

1. Detention of asylum seekers

According to the EU legislation and international standards, an asylum seeker cannot be detained for the sole reason that he/she is an applicant for asylum; detention in this respect could only apply under limited and clearly defined circumstances.

The Reception Conditions Directive and the Asylum Procedures Directive tackle to a certain extent the issue of grounds and procedural safeguards of detention¹⁵, whereas

¹³ Article 63 provides for the adoption by the Council of 'minimum standards on the reception of asylum seekers in Member States' within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam

¹⁴ p 5

¹⁵ The Reception Conditions Directive states in Article 7(3) that Member States may, when it proves necessary for example for legal reasons or reasons of public order, confine an applicant to a particular place in accordance with their national law. According to Article 18 of the Asylum Procedures Directive, Member States shall not hold a person in detention for the sole

both legislative instruments are silent on the issue of conditions and length of detention. Deficiencies in the area of law are linked both to the issue of low standards, notably as far as conditions of detention are concerned, and to diverse policies, in particular concerning grounds of detention.

Grounds of detention

Member States apply numerous grounds for detention, sometimes specific to asylum seekers or equally valid for foreigners. Two extreme cases can be emphasised, where asylum seekers are detained only for reasons of criminal investigation or penal sanction and where detention is only applied at the border if the conditions for entering the territory are not fulfilled. Asylum seekers are also detained on grounds of a procedural nature such as accelerated procedures, Dublin determination procedure, in cases of late or multiple applications, or based on their behaviour.

It should be noted in this respect that the EU legislation on detention (namely the Reception Conditions Directive and the Asylum Procedures Directive) vaguely defines the circumstances under which detention could be legitimate and provides room for different interpretations by Member States in this area of law. Specifically, Article 7(3) of the Reception Conditions Directive, under which 'when it proves necessary' an asylum seeker may be detained, could be used to justify various detention regimes, even in cases where as a matter of course a Member State will detain any asylum seeker for breach of immigration rules.¹⁶ Such policies would seem disproportional taking into consideration the fact that the great majority of asylum seekers arrive in the EU irregularly. Although ECtHR (European Court of Human Rights) case-law does not lay down exhaustive rules on the issue of grounds of detention, the Committee of Ministers of the Council of Europe Recommendation on measures of detention for asylum seekers as well as the UNHCR guidelines on the criteria and standards relating to the detention of asylum seekers should be taken into consideration and applied by Member States in this respect.

Conditions of detention

It has been brought to the attention of the Commission that detained asylum seekers often have to contend with difficult living conditions, are extremely isolated and are at times deprived of essential facilities.¹⁷ Although conditions of detention in the different Member States vary and some detention centres provide acceptable accommodation conditions and adequate access to basic facilities, in a large number of cases conditions fall below the standards intended by the Directive.

reason that he/she is an applicant for asylum and, if detention takes place, Member States shall ensure that there is a possibility of speedy judicial review.

¹⁶ Malta practises systematic detention of all asylum seekers entering the territory irregularly (in the sense that they do not have the necessary documents). Detention lasts as long as it takes for the asylum application to be determined. Where an application is still pending after 12 months, the asylum seeker is released.

¹⁷ JRS report on '*Detention in the 10 New Member States - A Study of Administrative Detention of Asylum Seekers and Irregularly Staying Third Country Nationals in the 10 New Member States of the EU*'

In certain Member States legislative measures are taken to avoid the detention of certain categories of asylum seekers with special needs,¹⁸ although this is not the case for the majority of Member States. Detention of certain categories of vulnerable persons, notably minors, raises great concerns, especially in cases where they are kept together with adults. In a number of Member States minors do not have access to education when in detention. It is hard to contest the fact that under some circumstances detention of vulnerable persons, especially minors, could cause further traumatising and thus even endanger a fair asylum procedure.

The issue of conditions of detention cannot be separated from the issue of legality of detention. The ECtHR's case-law illustrates a clear link between conditions of detention and arbitrary detention. Specifically, in the *Ammur* case, the Court stated that 'quality in this sense implies that where a national law authorises deprivation of liberty – especially in respect of a foreign asylum seeker – it must be sufficiently accessible and precise in order to avoid all risks of arbitrariness.¹⁹ In *Saadi*²⁰ the Court paid particular attention to the conditions of detention like social support, special facilities for different groups, short period, etc., and held that under the specific circumstances detention was not arbitrary.

Moreover, inadequate conditions of detention could amount to an infringement of Article 3 of the ECHR (European Convention on Human Rights). In this respect, in the case of *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga*²¹ the Court found that conditions of detention in the case of a minor were such that they amounted to inhuman and degrading treatment. Finally, the same conclusion was reached in the *Dougoz*²² case where it was upheld that conditions such as overcrowding, insufficient sanitary and sleeping facilities in combination with duration of detention infringed the Convention. The developing case-law of the ECtHR thus illustrates that Member States need to pay particular attention to conditions of detention.

Length of detention

Length of detention is not regulated within the EU. The maximum period of detention is usually one month, but in many Member States detention could be indefinite.²³ The *Saadi* case leaves room for questioning detention on account of its length. Although the Court concluded that, in that particular case, there was no violation of Article 5 of

¹⁸ minors according to legislation in Austria, Finland, Hungary and Lithuania; unaccompanied minors according to legislation in Poland; victims of torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence according to the legislation of the United Kingdom, Finland and Poland; the disabled according to legislation in Poland and to practice in Sweden; vulnerable persons in general according to legislation in Finland and in Malta according to the policy of the Ministry for the Family and Social Solidarity (those persons will be released after a period of detention of around 2 months maximum when their special needs will have been identified)

¹⁹ *Ammur v France* application no. 19776/92, 25.6.1996, para 50

²⁰ *Saadi v. the United Kingdom* application no. 13229/03, 29.01.08

²¹ *Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v Belgium*, application no 13178/03, 12.10.06

²² *Dougoz v Greece*, application number 40907/98, 6.03.01

²³ United Kingdom, Finland, Lithuania, Bulgaria, Romania, Sweden, Denmark, Ireland, Malta, Netherlands, Estonia

the ECHR, taking into consideration the fact that the applicant was detained for one week, the decision could have been different if detention was longer.

Legal Safeguards

Article 21(2) of the Directive obliges Member States to grant asylum seekers access to legal assistance when they introduce an appeal against negative decisions relating to free movement on a Member State's territory. However, the freedom given to Member States as to how to implement the Directive is problematic. At least two Member States do not provide statutory entitlement to legal assistance. In other cases, only legal counselling is available and legal representation of the asylum seeker before the authority is financed on the basis of non-state resources. In other cases where the state provides for lawyers, the system does not work effectively due to a lack of training on how to deal with asylum claims.²⁴ The need to ensure access to legal assistance is a very important prerequisite to the legality of detention itself. This has been emphasised in the *Saadi* case, where the Court stressed the importance of ensuring access to legal assistance while in detention.

Additionally, access to information as stipulated under Article 5 of the Reception Conditions Directive is also of relevance in cases of detention. This provision obliges Member States to inform asylum seekers, within a maximum period of fifteen days after they have lodged the asylum application, of at least any established *benefits* and of the obligations with which they must comply relating to reception conditions. This obligation does not seem to cover Article 5 of the ECHR, which states that everyone who is arrested shall be informed *promptly*, of the reasons for his arrest and the charge against him'. In the light of this it could be submitted that the fifteen-day period within which detained asylum seekers must be informed of their rights and the grounds of detention might be too long, aggravating their vulnerable position even more.

2. Vulnerable asylum seekers

The Commission has identified the deficiencies in addressing special needs and providing medical assistance and qualified counselling to vulnerable persons as the most serious concern in the area of reception of asylum seekers in relation to both diverse and inadequate standards of treatment. The Directive imposes an obligation on Member States to take into consideration the specific situation of vulnerable persons. However, since it does not specify how this obligation should be met, there is in practice a lack of established concrete mechanisms at national level designed to account for such needs. Additionally, the obligation to 'take into consideration' special needs is vaguely formulated, which impedes the Commission's monitoring role in this respect.

Identification mechanisms

²⁴ Odysseus report, p. 62

It should be underlined that identifying special needs not only has a bearing on access to appropriate treatment, but could also affect the quality of the decision-making process in relation to the asylum application, especially for traumatised persons.²⁵

At least eleven Member States, some of which receive large numbers of asylum applications, do not lay down a formal procedure for identifying special needs, either in legislation or in policy instructions. Six Member States make provision for such a mechanism at the beginning of the asylum procedure, but in at least two of those the identification procedures seem inadequate. Moreover two Member States identify special needs only in the case of unaccompanied minors.

In those Member States where such procedures have been established, needs are identified at different stages of the asylum procedure: for example, at the time of the medical screening of asylum seekers (2 Member States); upon lodging the asylum application (6 Member states); at the time of the first hearing in the context of the asylum procedure; upon arrival on the territory or at the border; or during an interview with a social assistant in the centre. In come cases, therefore, the identification of such needs does not occur at the initial stage of the asylum procedure, which could affect in a negative way the asylum determination procedure.

Moreover, the mechanisms established in order to identify special needs are not usually proactive. As a consequence, the identification process starts only if an asylum seeker displays behaviour or other signs which could indicate the existence of special needs. The lack of proactive mechanisms is confirmed by the fact that in many countries there is no specific institution responsible for identifying special needs. Instead, it is left to the many different actors in the procedure (such as border guards, reception centre staff, caseworkers, NGOs, the police, etc.) to detect, throughout the asylum process, signs or behaviour which could indicate special needs. This approach carries with it the risk that special needs may go undetected and, if not addressed, eventually become aggravated.²⁶

Access to health care and housing

Deficiencies have also been detected in relation to access to health care and treatment in at least eight Member States. Although this deficiency concerns all asylum seekers, it has a particularly negative impact on persons with special needs, given their vulnerable situation.

The Directive provides that Member States shall ensure access to '*necessary health care*' that would include at least '*emergency care and essential treatment of illness*'. Additionally, it stipulates that '*necessary medical or other assistance*' must be

²⁵ In Belgium, the place of registration is chosen according to the needs of the beneficiary depending on availability; in Spain, vulnerable asylum seekers have priority for access to reception centres for refugees; in Hungary, women on their own and single parents with minor children are accommodated in a protected environment; in the Czech Republic, vulnerable asylum seekers are housed in the protected zones of centres that are more secure than others; in Sweden, there are apartments which are specially equipped for disabled persons.

²⁶ Odysseus report p. 84 – 90, ECRE proposal for revision of the EC Directive on the Reception of Asylum Seekers p. 14, EURASIL workshop on traumatised persons in the asylum procedure, 20 May 2008 Brussels

available to applicants who have special needs, and that victims of torture and violence must receive '*necessary treatment*'. Due to the fact that the meaning of these notions is difficult to determine, this obligation has, in some cases, been interpreted too narrowly, failing to guarantee adequate standards.

In the main, although the vast majority of Member States in their national legislation do recognise the right of asylum seekers to health care, only basic health services are granted to asylum seekers. Moreover, access to psychological care and counselling has been particularly problematic in many Member States. Only in a limited number of cases have Member States established specific centres for asylum seekers suffering from psychological disorder, added psychologists or psychiatrists to the medical teams working in reception centres or made health services available externally.

As regards referral of asylum seekers to specialists who can provide care, the reception centre staff and medical staff play a central role in the majority of Member States. However, it seems that there is no clear system for such referrals since, as stated above, there is no clear system of identification of special needs which require specialist care.²⁷

Further obstacles with regard to access to health care could arise from administrative procedures in Member States or documentation requirements that the asylum seeker might not be able to fulfil.

In relation to housing arrangements, incidents reported by stakeholders regarding gender-based violence within accommodation centres are of great concern.²⁸ The Directive obliges Member States to 'pay particular attention to the prevention of assault' within accommodation centres, but this does not entail any specific obligation to prevent sexual assault within those premises. Many of the services provided in accommodation centres are not gender-sensitive, which makes it difficult to prevent such incidents. It is questionable in this respect whether housing conditions provide for an adequate environment for the development of family life and the respect of private life.²⁹

Access to education

Member States must provide access to the education system within three months from the date of lodging the application. This flexibility has been built in with a view to adjusting the legislation to the different schooling systems in the EU. However, according to the Directive, this period may be extended to one year where specific education is provided in order to facilitate access to the education system. Member States in principle provide access within the three-month time frame and it seems that the possibility to extend it to one year has not been transposed into national laws.³⁰

²⁷ Information gathered during the EURASIL workshop on traumatised persons in the asylum procedure, 20 May 2008 Brussels

²⁸ Manual on 'Prevention and Monitoring of Sexual and Gender-Based Violence Among Persons in Need of International Protection in Central Europe and the Baltic States' 2004 by Menedék (Hungarian Association for Migrants), funded by the PHARE programme.

²⁹ See n.29 JRS report

³⁰ Odysseus p. 92-93

The Commission's Green Paper on "Migration & Mobility: Challenges and Opportunities for EU Education Systems"³¹, adopted on 3 July 2008, recognises the educational difficulties caused by segregated schooling and underlines the importance of pre-school education. In general, major difficulties are faced by minors in Member States where no preparatory schooling is made available, especially in the form of language classes with a view to facilitating their integration into the national education system. Where such practices are adopted at national level, they assist minors in benefiting to the fullest possible extent from the national education system and avoid the creation of segregated schools that could lead to their isolation from the hosting Member State.

Inadequate training of staff

The Directive's Articles 14(5), 19(4) and 24(1) aim at ensuring that training of persons working in accommodation centres takes into account the specific needs of unaccompanied minors as well as the gender dimension. There is at present no specific provision ensuring that personnel are adequately trained with a view to addressing specific needs of victims of torture or rape in particular. In practice, specific training on addressing the needs of torture victims very rarely occurs.

Scope of the problem

The Reception Conditions Directive obliges Member States to "regularly inform the Commission on the data concerning the number of persons, broken down by sex and age, covered by reception conditions and provide full information on the type, name and format of the documents provided for by Article 6". Member States have, however, failed to collect this information at national level. Owing to the lack of statistical data it is difficult to get a more accurate picture of the extent of the problems that require attention regarding vulnerable persons. In general, very little statistical information is available in the Member States on the number of asylum seekers with special needs or those who use specialised or specially adapted facilities. Where such statistical evidence is available, it refers mainly to unaccompanied minors, single-parent families or elderly persons (although there is no agreed definition of elderly persons).³²

3. Material Reception Conditions³³

The Reception Conditions Directive obliges Member States to provide asylum seekers with material reception conditions that include 'housing, food and clothing provided in kind or as financial allowances or in vouchers, and a daily expenses allowance'.³⁴ In all cases material reception conditions should ensure 'a standard of living adequate for the health of applicants and capable of ensuring their subsistence'.³⁵ Moreover, whenever housing is provided, Member States must ensure family unity as far as

³¹ Green Paper on Migration & mobility: challenges and opportunities for EU education systems, 3.7.2008, COM (2008) 423

³² Ibid. For available statistical data see Annex II

³³ Statistics on material reception conditions are not available at EU level. It is not known how many asylum seekers are put up in accommodation centres and in private housing or what costs are incurred regarding granting access to material reception conditions.

³⁴ Article 2(j)

³⁵ Article 13(2)

possible. This obligation leaves a wide margin of discretion as to the form of the material reception conditions that are to be provided by Member States. The Evaluation Report underlined a number of concerns with regard to the level of material reception conditions granted in some Member States that seems not to be in line with fundamental rights. The huge diversity of national policies on this issue further hampers the harmonisation process in respect of reception standards within the EU

Level of material reception conditions

Both the Evaluation Report, several contributions sent to the Commission by NGOs³⁶ and individuals identify a number of problems in relation to the level of financial allowances given to asylum seekers. In general, material reception conditions are problematic in a large number of Member States where they are partially or entirely provided in the form of money; at least 15 Member States seem to give very low financial allowances to asylum seekers;³⁷ the amounts involved seem to be inadequate to ensure the health and/or subsistence of asylum seekers and are only rarely commensurate with the minimum social support granted to nationals. Even in cases where this minimum standard is applied, it might still not be sufficient, as asylum seekers lack family and/or other informal kinds of support. Additionally, it should be noted that poor reception conditions could even lead to a distortion of the system for determining responsibility in respect of an asylum claim (Dublin system); in particular, because Greece applies very low material reception standards, at least four Member States have refused to return asylum seekers to Greece despite the fact that Greece is responsible for processing their claim.

Withdrawal/reduction of reception conditions

The Directive allows Member States to reduce or withdraw reception conditions under specific circumstances such as non-compliance with reporting duties, abandoning the determined place of residence, lodging a late asylum application, etc.³⁸ It should also be noted that no right of appeal against such decisions is provided for by the Directive.

The provisions for reducing or withdrawing access to reception conditions, already envisaged in the current text of the Directive, are meant to ensure that the reception system is not abused. However, as the reduction or withdrawal of reception conditions can affect the standard of living of applicants, the Commission considers it important to ensure that asylum seekers are never left destitute under such circumstances. In the UK the policy of withholding reception conditions from asylum seekers who fail to demonstrate that they applied within three days of arrival was stopped as a result of a House of Lords ruling which held that such practice was incompatible with Article 3 of the European Convention on Human Rights. The judgment made it clear that the

³⁶ Including ECRE, *the EC directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe Receiving Material Support and access to Employment in Accordance with EU legislation?* November 2005, Pro Asyl, *Information and Cooperation Forum: Final Report*, 28 February 2006.

³⁷ Odysseus report, page 26

³⁸ All Member States have transposed this option into their national legislation

reduction or withdrawal of basic reception conditions, such as food, housing and access to health care, is inconsistent with human rights and fundamental rights under international legal instruments.³⁹

In this respect, further guidance and safeguards are required with a view to ensuring that fundamental rights are respected.

4. Access to the labour market⁴⁰

Article 11 of the Reception Conditions Directive recognises asylum seekers' right to access the labour market. However, it allows Member States to determine the period during which asylum seekers cannot access employment, which in any case should not exceed one year in the event that a decision at first instance has not been taken and the delay cannot be attributed to the asylum seeker. Enjoyment of this right is subject to the conditions laid down in national legislation and Member States may also give priority to other categories of non-nationals.

Two problematic issues regarding access to the labour market have been identified.⁴¹ First and foremost the Evaluation Report has identified low standards of treatment. In particular, it has been noted that although asylum seekers are in principle granted access after a maximum period of one year, actual access to the labour market could be hindered to a great extent by the imposition of restrictive conditions at national level with regard to certain economic sectors and the amount of time the asylum seeker can work, and by prohibiting the exercise of independent or commercial activity. It should be noted in this respect that almost two thirds of Member States require asylum seekers to possess a permit or an authorisation to work. In those Member States, access to the labour market will be dictated by the constraints flowing from the work permit system of the Member State concerned. In some cases the work permit could also be subject to a number of limitations like working hours or the type of work to be carried out.

Secondly, time frames for granting access differ between Member States. Half of the Member States allow access to employment after 12 months upon submission of an application. The other half, with one exception,⁴² has opted for more favourable provisions ranging from immediate access to 6 months.⁴³ As stated in Recital 7 of the current Directive, the harmonisation of legislation is considered to be a means of limiting secondary movement of asylum seekers between Member States; it is therefore clear that disparities regarding access to work jeopardise the realisation of this goal. In particular, asylum seekers might be inclined to move to a Member State

³⁹ *R(Q) v Secretary of State for the Home Department [2004] QB 36*, confirmed by the opinion of the Lords of Appeal for the judgement in the case *Regina v Secretary of State for the Home Department [2005] UKHL 66*

⁴⁰ No statistics are available at EU level regarding the number of asylum seekers currently employed in Member States.

⁴¹ Odysseus report, p.78-81 and ECRE, 'The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe Receiving Material Support and Access to Employment in Accordance with European Legislation?' November 2005.

⁴² Lithuania does not grant access to the labour market to asylum seekers.

⁴³ Immediate access to employment is allowed in Greece, whereas the limitation period is 20 days in Portugal, 3 months in Austria and Finland, 4 months in Sweden, 6 months in Italy, Spain, Netherlands, Cyprus and 9 months in Luxembourg.

that allows quicker access to employment. Retaining in this respect the wide margin of manoeuvre allowed under the current provisions of the Directive would not be conducive to limiting this phenomenon.

Studies have pointed to the negative impact that unemployment, exclusion and the lack of personal autonomy have on physical and mental health. The unemployed and socially excluded have a lower life expectancy, resulting from a number of interconnected factors including loneliness, boredom, social isolation, loss of self-esteem, anxiety and depression. For asylum seekers this may exacerbate their already vulnerable position.⁴⁴

Easier access to employment for asylum seekers could prevent exclusion from the host society, and thus facilitate integration. It would also promote self-sufficiency among asylum seekers. Mandatory unemployment on the other hand imposes costs on the State through unnecessary social welfare payments. Finally it should be noted that, as stated in the Commission Communication on the 'Links between legal and illegal migration'⁴⁵, labour market restrictions could encourage illegal working. This is particularly relevant for those Member States which create obstacles on access to the labour market and which grant very low welfare assistance to asylum seekers at the same time. In these circumstances asylum seekers will be inclined to seek employment even in irregular forms that could lead to distortion of the labour market.

5. Applicants for subsidiary protection

The Reception Conditions Directive applies to individuals who lodge an asylum claim under the Refugee Convention and their family members as long as they are allowed to remain in the territory. At present there is no obligation to extend the application of the Directive to persons applying for subsidiary protection status.⁴⁶ Only three Member States⁴⁷ exclude, by law, the application of the Reception Conditions Directive in the case of applicants for subsidiary protection. However, the recognition of subsidiary forms of protection and the institutionalisation of the principle of single procedure has in practice led these Member States to grant the reception conditions intended for refugee candidates to all persons seeking international protection.⁴⁸

⁴⁴ Conclusion of EQUAL event: 'Getting asylum seekers into employment – challenges and opportunities' Chania (Crete – Greece), 1-2 June 2006

⁴⁵ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'Study on the links between legal and illegal migration', COM(2004) 412

⁴⁶ The reason this category of applicants was left outside the scope of the Directive is due to the fact that at the time of its adoption, the concept of subsidiary protection was not covered by EU law. Subsidiary protection is now an integral part of EU law as reflected in Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

⁴⁷ Only three Member States exclude in law the application of the Directive in relation to subsidiary protection applicants. However, since the introduction of a common application form for refugee and subsidiary protection statuses, the latter category of applicants do benefit in practice from reception conditions.

⁴⁸ This implies the setting up of a single procedure to determine both whether the applicant is in need of refugee or subsidiary protection status and other protection needs

Although this deficiency does not significantly affect asylum applicants, neither does it lead to divergence in national policies in this respect, it should still be clarified so as to reflect current developments in EU legislation and to ensure equal treatment amongst all asylum seekers.

6. Asylum seekers within certain types of procedures or locations

The Evaluation Report on the application of the Reception Conditions Directive has clearly demonstrated that a number of Member States either exclude entirely the application of the Directive or provide lower reception standards depending on the stage of the asylum procedure (for example, four Member States act in this way at the very beginning of the procedure,⁴⁹ while three Member States do so when the asylum seeker falls under the scope of the Dublin II Regulation⁵⁰) or the location (at the border).⁵¹ Of greater concern is the fact that this restrictive approach is applied by at least nine Member States in detention centres.

Although in legal terms there is no decisive evidence to show that the Directive does not apply in the cases described above, it could be submitted that its scope of application (both in terms of *ratione personae* and *ratione materiae*) is inadequately defined. This ambiguity leaves wide room for interpretation of these obligations. These ambiguities could more effectively be clarified by an express provision in the Directive.

2.2.2. *Different standards of treatment, between vulnerable asylum seekers and vulnerable nationals, could lead to discrimination.*

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights states that parties shall 'recognise the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions'.⁵² Similarly, the Reception Conditions Directive provides that Member States need to ensure 'a standard of living adequate for the health of applicants and capable of ensuring their subsistence'.⁵³

Under the Directive Member States could employ various mechanisms in order to abide by this requirement. Even if this leads to the adoption of different measures than those applied for nationals, Member States are in compliance with their obligations as long as the adequacy test is met. However, in the cases referred to above, where reception standards are low, it could be argued that different treatment of asylum seekers - and in particular vulnerable persons - could amount to discrimination.

Close examination of the ECtHR's reasoning regarding non-discrimination invites a more careful interpretation of the obligations imposed on Member States under the Directive, with particular reference to vulnerable persons. The ECtHR stated in its

⁴⁹ See case: CONSEIL D'ETAT (Section du contentieux, 1ère et 6ème sous-sections) Séance du 14 mai 2008, Lecture du 16 juin 2008 Nos 300636,300637 Association LA CIMADE

⁵⁰ Odysseus Report p. 33, 23 and 94

⁵¹ Although this specific limitation is only applied by a small number of Member States, it is still considered problematic especially since the Dublin procedure can be very lengthy

⁵² Article 11

⁵³ Article 13

judgement of 15 February 2006 in the case of *Niedzwiecki v Germany* that it 'does not discern sufficient reasons justifying the different treatment with regard to child benefits of aliens who were in possession of a stable residence permit on one hand and those who were not, on the other'.⁵⁴ The case involved a German law providing that a foreigner was only entitled to child benefits if he was in possession of a stable residence permit. The Court found, in this respect, that there had been a violation of Article 14 (right not to be discriminated) in conjunction with Article 8 (right to family life) of the Convention. The same reasoning was employed by the Court in its judgment in the case of *Okpiz v Germany*,⁵⁵ also concerning child benefits.

Furthermore, in the *Poirrez*⁵⁶ case, the ECtHR found that France's refusal to grant access to disabled adults' allowance to a non-national breached Article 14 of the Convention as it was an instance of discrimination on grounds of nationality. It was further stated in this case that the applicant's right to receive the specific social benefit was established irrespective of the fact that he was paying taxes and/or other contributions to the contracting party. The recent *Sampanis*⁵⁷ case further consolidates the case-law of the Court as regards the level of treatment for vulnerable persons. In this case the Court stated that 'given the Roma community's vulnerability, which made it necessary to pay particular attention to their needs, and considering that Article 14 required in certain circumstances a difference of treatment in order to correct inequality, the competent authorities should have recognised the particularity of the case and facilitated the enrolment of the Roma children, even if some of the requisite administrative documents were not readily available'.

In the cases cited above, the Court's case-law reveals the intention to strictly scrutinise differential treatment that is solely based on grounds of nationality, at least in relation to vulnerable persons. As stated in the case of *Gaygusuz v Austria*⁵⁸, where the Court examined the contracting party's decision not to grant emergency assistance benefits in the event of unemployment to a third-country national, 'very weighty reasons would have to be put forward' to pass the test of Article 14 of the Convention. Also in this case it was found that the national policy infringed the principle of non-discrimination since it was not based on any objective and reasonable justification.⁵⁹

The Reception Conditions Directive allows Member States a wide margin of discretion when adopting reception policies for asylum seekers in their territory. This discretion should be reconsidered in light of the need to ensure - at least in specific cases concerning vulnerable persons that the application of different standards that are lower than those applied for nationals does not amount to discrimination. Concretely, let us consider the case of a pregnant woman and EU national being entitled to specific medical monitoring during her pregnancy under the Member States' legislation: if an asylum seeker under the same circumstances were to be excluded

⁵⁴ *Niedzwiecki v Germany*, application no. 58453/00, 15 February 2006, para. 33

⁵⁵ *Okpiz v Germany*, application no. 59140/00, 15 February 2006, para. 34

⁵⁶ *Koua Poirrez v. France*, application no. 40892/98, 30 September 2003 para 46

⁵⁷ *Sampanis and Others v. Greece* application no. 32526/05, 5.6.08

⁵⁸ *Gaygusuz v Austria* judgment of 16 September 1996, *Reports of Judgments and Decisions* 1996-IV, para.23

⁵⁹ For related case law on Article 14 see *Petrovic v Austria* judgement of 27 March 1998, *Willis v UK* application number 36042/97

from this benefit, the said policy might not be justifiable in the eyes of the Court. Additionally, regarding education rights for children, the Directive stipulates that Member States must allow access to education under *similar* conditions as nationals. Although under international human rights standards there is no obligation to provide access under the *same* conditions, concerns regarding equal treatment will emerge if standards applicable to non-national children are less favourable.

It should also be noted that the technical requirements for substantiating a claim for discriminatory treatment under the Convention have been lifted by the coming into force of Protocol 12 on 1 April 2005.⁶⁰ The Protocol prohibits discrimination based on sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2.2.3. *Secondary movements of asylum seekers and refugees applying for international protection in more than one Member State impose an unfair strain on national administrations and on asylum seekers*

Secondary movements are understood as being the phenomenon of multiple applications for asylum submitted simultaneously or successively by the same person in several Member States. The main reasons for this are differences in recognition rates as well as the level of reception conditions established at national level and the rights granted.

From an asylum seeker's point of view, moving from one Member State to another entails financial costs, as well as distress and uncertainty. Looking at the phenomenon from the Member States' perspective, it is clear that it is inefficient and resource-consuming. Asylum procedures will be initiated, involving human and other resources, only to be abandoned some time later if, for instance, the asylum seeker fails to appear for an interview because he/she has moved on to another Member State, where a new procedure has started.

Measuring the scale of multiple applications by asylum seekers is a complex task, but the available statistical data⁶¹ give an indication that the phenomenon of asylum shopping is a relevant issue that must be tackled in the EU context.

According to the Eurodac Regulation, Member States are obliged to fingerprint every third-country national applying for asylum over the age of 14. According to the annual statistics on the activities of the Eurodac Central Unit, in 2007 a total of 197,284 asylum applications were recorded in the system. Out of the total number of applications recorded, 16.17% were multiple applications (17% in 2006). Such a figure would suggest that in 31,910 cases, the same person had already made at least one asylum application before (in the same or in another Member State). The Commission has stressed the link between this phenomenon and the application of

⁶⁰ Under this Protocol, standing requirements for raising an infringement of Article 14 are no longer required to illustrate that the facts at issue fall within the remit of one or more of the substantive provisions of the Convention and its Protocols. Additionally, if the Treaty on the Functioning of the European Union ('TFEU') comes into force, Article 21 stipulating that 'any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited' would reinforce this obligation. These new developments would provide further legal bases upon which a discriminatory claim could be substantiated.

⁶¹ For statistical data see Annex IV

reception conditions within the framework of the Reception Conditions Directive. The Directive states that 'the harmonisation of conditions for the reception of asylum seekers should help to limit the secondary movements of asylum seekers influenced by the variety of conditions for their reception'.⁶² As stressed in the previous section, the wide margin of discretion afforded under the Directive to Member States in implementing certain obligations as well as the legal ambiguity embedded in the scope of some of these obligations, has led to large differences in the rights granted at national level to asylum seekers. It is argued that these differences increase secondary movements to a certain extent

The phenomenon of secondary movements is driven by numerous factors such as recognition rates in Member States, cultural and linguistic links, geographic position, etc., and it is therefore not easy to determine the precise impact which the differences in national reception policies could have on secondary movement. However, reception conditions should be seen as part of the asylum system as a whole; although they are not the only reason reinforcing secondary movements, they are nevertheless one of the driving factors that need to be addressed during the second phase of asylum legislation.

In this respect it can be argued, on the basis of existing statistical data, that asylum seekers are aware of national asylum policies and legislative amendments and often reorient their choice after a restrictive change. Indeed, countries which have introduced restrictive measures have often seen a decrease in the number of asylum applications soon after the changes were implemented, for example Germany after 1993, Spain in 1995, Denmark in 2001. Most emblematic is the recent example of Sweden, which restricted its asylum policies concerning Iraqi asylum seekers and has witnessed a substantial decrease in the number of asylum applications from that country (from 1 555 applications between January and June 2007 to 306 between January and June 2008). Additionally, this restrictive policy had an impact on its neighbouring countries since Iraqi asylum seekers registered applications in Germany, the Netherlands and Finland instead.

2.3. How would the problem evolve, all things being equal?

The identified problems are likely to continue in the future if no legislative action is taken to address them. The existing EU and national measures do not satisfactorily tackle the problems described above.

Level of treatment: The wide discretion left to Member States in implementing the Directive also contributes, as stated in the previous section of this impact assessment, to the establishment of low standards of treatment of asylum seekers in relation to reception conditions. For example, vagueness in the definition of the circumstances in which an asylum seeker can be detained has led to some Member States systematically detaining all asylum seekers while others never use detention. Moreover, the lack of clear benchmarks regarding the level and form of material reception conditions that should be available to asylum seekers has led to cases where asylum seekers are left in poverty.

⁶² Recital 8

As a result, if no action is taken to limit the Member States' room for manoeuvre, these differences will continue to result in the adoption of low standards of treatment.

Practical cooperation via related fora such as EURASIL will, to a certain extent, develop a number of good practices regarding the reception of asylum seekers. Moreover, EU funding possibilities in the area of asylum, such as the European Refugee Fund, would continue to assist Member States in ameliorating their reception capacities. However, as the first phase of the asylum legislation has illustrated, in the absence of EU intervention, practical cooperation on its own will prove insufficient to adequately address all the problems identified already in the field of asylum legislation.

Secondary movements: Given the very wide margin of manoeuvre permitted by the Reception Conditions Directive, the differences in reception conditions between Member States are so big in terms of access to housing, employment, health, education, social insurance, etc. that they are not limiting secondary movements of asylum seekers who look for a more adequate level of support during the asylum procedure. Lack of harmonised standards will perpetuate secondary movements and the overburdening of those Member States providing generous reception facilities; the said Member States might then be inclined to lower their standards so as to avoid a possible increase in asylum applications on their territory.

It should be noted that, taking into consideration the wide margin of manoeuvre given to Member States in implementing the Directive and the fact that the current text of the Directive is in some respects ambiguous, it is extremely difficult to substantiate clear cases of non-compliance. Accordingly, in the absence of legislative intervention the identified problems would continue.

2.4. Does the EU have the power to act?

2.4.1. The EU's right to act

Title IV of the EC Treaty (TEC) on visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons confers certain powers in these matters on the European Community. These powers must be exercised in accordance with Article 5 TEC, i.e. if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can, therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

The current legal base for Community action in the area of asylum policy is established in Article 63 (1) and (2) TEC. These provisions state that the Council is to adopt “measures on asylum, in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees and other relevant treaties” and also “measures on refugees and displaced persons” in areas such as Member State responsibility, reception conditions, refugee qualification, granting of protection (including temporary protection) and balancing of Member States' efforts in receiving asylum seekers.

The reasons and need for a common intervention at EU level are clearly expressed in the section below.

2.4.2. EU added value and the principle of subsidiarity

The principle of subsidiarity, as stipulated in Article 5 of the TEC, states that in areas where the Community has no exclusive power to act, it should only act 'if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community'. Furthermore, any action taken must not go beyond what is necessary to achieve the objectives set by the Treaty. It is therefore necessary to examine whether the actions proposed by the Commission in the area of reception conditions for asylum seekers are in line with the test of 'comparative efficiency':⁶³ is it better for the actions to be taken by the Community or the Member States? At the Tampere European Council of 15-16 October 1999, Member States agreed to work towards the establishment of a Common European Asylum System (CEAS) incorporating *inter alia* common minimum conditions of reception of asylum seekers. To that end, the Council was urged to adopt the necessary decisions according to the timetable set in the Treaty of Amsterdam.

Consequently the Council adopted, on 27 January 2003, Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (the Reception Conditions Directive), aiming to:

- lay down in national law minimum standards for the reception of asylum seekers that will normally suffice to ensure them a dignified standard of living and comparable living conditions (Recital 7);
- harmonise reception conditions in order to limit the phenomenon of secondary movements influenced by the variety of conditions for reception (Recital 8).

In this respect, common minimum standards for the reception of asylum seekers have already been established at EU level during the first phase of asylum legislation. The Hague Programme, adopted by the European Council on 4 November 2004 to set out the required actions for the second phase of asylum legislation, reconfirmed the Tampere objectives and stated that the aims of the CEAS would be the establishment of a common asylum procedure and a uniform status for those who are granted asylum or subsidiary protection. The Hague Programme therefore clearly demonstrated once again the Member States' continued support for the **necessity of further Community action** in relation to a CEAS that requires further harmonisation **in the area of asylum**.

In preparation for the second phase of asylum legislation, the Commission issued an evaluation report on the implementation of the Reception Conditions Directive which, along with contributions sent by stakeholders during the Green Paper consultation process, forms the basis of the present proposal amending the Directive. The report identified a number of deficiencies at national level attributable mainly to the wide margin of discretion afforded to the Member States in implementing the Directive. These deficiencies have resulted in two main problems:

⁶³ Commission Communication to the Council and the European Parliament, Bull. EC 10-1991, p.116

- low, and in some cases discriminatory reception standards, notably in relation to access to the labour market, addressing vulnerable groups, detention and material reception conditions;
- wide divergences in national reception policies that may make asylum seekers more inclined to move to those Member States that offer better reception standards.

In order to rectify this, the Commission's proposal aims to ensure:

- **better** standards of reception with a view of ameliorating the level of treatment of asylum seekers in line with international standards, and;
- **further harmonisation of reception standards** in order to reduce secondary movements in so far as these are linked to the diversity of national reception standards.

It is submitted that these objectives can only be attained **jointly**. In particular, in the absence of EU action:

i) reception standards will not be raised by Member States' unilateral actions; on the contrary, 'a race to the bottom' would occur since those Member States currently providing more generous reception conditions will be inclined to lower their standards in order to avoid being seen as offering too generous reception conditions. As stated in a previous section of this report (secondary movements), some Member States that established stricter asylum policies witnessed a decrease in the number of asylum applications received. Such examples point to a possible link between the level of treatment afforded in a Member State and asylum flows. Indeed, it could also be submitted that the fact that Sweden receives five times more asylum applications than Spain, which is a border country, may be attributed to the higher standards of protection it grants to asylum applicants.

Lowering reception standards would raise strong concerns from a fundamental rights point of view, namely in relation to the right to liberty, the right to be protected against torture and mistreatment, and the right to human dignity; This would be particularly problematic in the case of those Member States whose reception standards for asylum applicants are already low. It should be stressed that the EU has a moral and legal duty to ensure that Member States, when implementing EU legislation, respect fundamental rights and the principles established under international human rights law.

ii) further harmonisation will not be achieved and therefore secondary movements, in so far as they are linked to the divergence of national reception policies, will not be limited.

Consequently **EU action is necessary** in order to attain higher and more harmonised standards, based on the existing minimum standards on the reception of asylum seekers. The European Court of Justice's reasoning on the principle of subsidiarity in the Working Time Directive case⁶⁴ is particularly relevant. The Court stated that once

⁶⁴ Case C-377/98, *Netherlands v Council*, para 52

the Council 'has found it necessary to improve the *existing* level of protection (minimum standards in the area of health and safety) and to *further harmonise* the law in this area while maintaining improvements already made, the achievement of this objective necessarily presupposes Community action'.

Finally, it should be underlined that the EU actions discussed in this impact assessment will not go beyond what is required in terms of adding value at the EU level. The proportionality of the options will be carefully assessed so as to clarify whether or not they go beyond what is necessary to achieve the objectives described under section 3.

2.5. Consultation with Stakeholders

The following main findings regarding the necessary improvements to the Reception Conditions Directive emerged from the replies to the Green Paper on the future CEAS and from the consultations the Commission had with various stakeholders, as referred to in point 1.1.2:

Member States express general support for measures to achieve further harmonisation in the second stage of asylum legislation regarding reception conditions. They retain, however, specific reserves depending on the subject. The Member States' position appears to be as follows:

- General consensus on the necessity of further standardisation in the form and level of material reception conditions while allowing for certain flexibility, taking into consideration Member States' socio-economic differences;
- Majority supports the idea of further approximation of the rules on access to the labour market. Some express concerns in relation to reducing time restrictions to access employment and eliminating the requirement for a work permit;
- Some focus on the need to established harmonised rules regarding access to health care and education;
- Majority supports measures with a view to better addressing special needs. Some Member States prefer to tackle deficiencies in this policy area within the framework of practical cooperation.

UNHCR and NGOs strongly support the harmonisation process. They focus particularly on:

- the possibility of giving access to the labour market to asylum seekers after six months of stay in the EU;
- further harmonisation in the form and level of material reception conditions;
- the need to ensure that detention should be restricted as much as possible by regulating duration and conditions of detention coupled with the need for clarification of the grounds for detention;
- the importance of providing higher standards regarding access to health care, education and addressing special needs;

- the importance of exchanging best practices especially regarding training of staff who deal with asylum seekers

3. SECTION 3: OBJECTIVES

3.1. Global objectives

The global objectives for future development of measures on reception conditions for asylum seekers in the second phase of the CEAS are as follows:

1. To ensure higher standards in terms of reception conditions for persons in need of international protection;
2. To contribute to reducing the phenomenon of secondary movements.⁶⁵

3.2. Specific objectives

The proposal to amend the Reception Conditions Directive should pursue the following specific objectives:

1. To clearly define the scope of application of the Directive;
2. To facilitate access to the labour market;
3. To guarantee legal safeguards for detained asylum seekers and to ensure that detention is not arbitrary;
4. To ensure adequate standards for material reception conditions;
5. To guarantee that the needs of vulnerable groups are adequately addressed.

3.3. Operational objectives

The following non-exhaustive list of operational objectives is suggested:

1. To extend the application of reception conditions to subsidiary protection;
2. To ensure the application of reception conditions in detention facilities;
3. To ensure the application of reception conditions to all types of procedures;
4. To shorten the period of prohibiting access to the labour market and limit the adoption of further restrictions that in practice hinder access to employment;
6. To establish modalities to assist the Commission as well as the Member States in effectively monitoring the implementation of adequate standards of living;

⁶⁵ This global objective is a cross-cutting objective which concerns also the other legislative areas of the CEAS (i.e. procedures). In this case the global objective consists in contributing to reducing the uneven distribution of asylum seekers, secondary movements and asylum shopping by amending the reception conditions legislation: by achieving all the specific and operational objectives individuated, the policy intervention will contribute to tackling the phenomena mentioned.

7. To provide for legal guarantees such as the right to be informed of the grounds for detention and the possibility to challenge detention before a national court in line with current EU rules;
8. To define grounds and conditions of detention;
9. To provide that detention for vulnerable persons such as minors would be used only if it is in their best interest and as a last resort;
10. To ensure that mechanisms are established at national level with a view to identifying special needs and to provide adequate treatment;
11. To facilitate access to education for minors.

4. POLICY OPTIONS

Given the different types of problems identified, it is not possible to come up with one single all-embracing policy option. Accordingly, different policy options in relation to legislation and practical cooperation measures are presented below with regard to each identified problem. Practical cooperation measures are considered separately from the legislative ones. The preferred policy option could comprise both types of intervention (legislative and practical cooperation) or only one.

4.1. Option 1: Status Quo

Developments in Member States will continue within the current framework. The existing legal framework would remain unchanged and ongoing activities would continue. The Commission will continue monitoring the implementation of the Reception Conditions Directive. Taking into consideration the level of ambiguity concerning certain obligations envisaged under the current Directive, it seems unlikely that the majorities of the deficiencies identified in this report could be rectified by initiating infringement procedures against Member States. The Commission will however, where necessary, not refrain from taking further procedural steps with a view to bringing cases of non-compliance before the ECJ.

ANNEX I - Status quo

Policy Option A: No EU action		
Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy option necessary to achieve the impact
Relevance		

Policy Option A: No EU action		
Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy option necessary to achieve the impact
Ensure higher and more equal standards in terms of reception conditions for people in need of international protection	0	<p>Maintaining the status quo would prevent the CEAS from attaining equal and higher standards in terms of reception conditions for people in need of international protection, since it would maintain the wide margin of discretion allowed under the current Directive.</p> <p>MS could autonomously decide whether to retain minimum standards or raise the level of treatment. This would naturally entail different application of reception conditions throughout the EU that would at least maintain low standards of treatment:</p> <ul style="list-style-type: none"> • access to employment: the flexible rules of the current Directive have led to the application of divergent policies between MS regarding access the labour market. These differences in national polices has often led to low standards of treatment, notably concerning the application of very restrictive conditions on access to employment; • concerning the level and form of material reception conditions and access to health care, it should be stressed that too divergent policies are currently applied. In particular concerning financial support, this appears to be too low in some MS to ensure the applicants' subsistence. Access to health care has also proved inadequate in some cases. These concerns will be maintained in no action is taken. • free movement rights and detention: detention is currently applied widely by the majority of EU MS. Too divergent policies exist regarding grounds, length and conditions of detention, that have often proved inadequate to protect asylum seekers from arbitrary detention policies, as often found by ECtHR case-law. • With regard to the needs of vulnerable persons, considerable deficiencies remain in particular in relation to identifying special needs. This has been the greatest problem with regard to the implementation of the Directive during the first stage of the asylum legislation. These concerns will not be lifted if no action is taken.
Reduce the phenomenon of secondary movements	0	<p>Maintaining the status quo would imply no positive impact on the reduction of the phenomenon of secondary movements, since the level of harmonisation of the reception conditions would remain unchanged. This would continue to influence flows of applicants for international protection between MS, in accordance with the level of reception conditions available in each MS.</p> <p>However, it must be specified that reception conditions are only one of the main drivers of the phenomenon of secondary movements in the context of the EU asylum system (others are, for example, recognition rates, geographical position of MS etc.), which would have to be considered in revising the EU asylum system in general.</p>
Feasibility		
Transposition feasibility	0	The policy option does not provide for further measures to be transposed and therefore there are no difficulties or risks in this sense.
Financial feasibility	0	No additional financial and administrative costs are anticipated, given the preserving of the status quo.
Expected Impacts		
Social impacts at EU and MS level	0	The extent of secondary movements currently taking place can negatively influence the perception of asylum seekers within countries of destination.

Policy Option A: No EU action		
Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy option necessary to achieve the impact
Economic impacts at EU and MS level	0	The economic impacts of maintaining the status quo would vary among MS depending on the level of asylum seekers employed in the informal labour market due to : excess of labour supply and the possibility of accessing the national labour market (labour market restrictions etc.) At EU level this could unbalance the distribution of the potential workforce on the common labour market.
Impact on people in need of international protection	0	The impact of maintaining the status quo on persons in need of international protection would be that of keeping access to treatment throughout the EU unequal and inadequate with respect notably to employment, material reception conditions and health care due to the great differences in the application of the Directive at national level. Issues such as that of detention would remain unchanged , leaving asylum seekers in diverse and in some cases inadequate living conditions.
Impact on third countries	0	Preserving the status quo would have no impact on third countries.
Fundamental rights	0	As stated in the evaluation report, Member States' policies in certain cases seem to fall short of fundamental rights standards, which is of great concern in this respect. This is mainly attributed to the wide margin of discretion allowed under the Directive. If the status quo is preserved, this margin will remain the same and problems will continue.

4.2. Detention

Legislative

Option 1: This option envisages specifically addressing the issues of conditions, grounds and length of detention. Certain procedural guarantees will also be provided such as the right to be informed of the national procedures for challenging detention before a court or the right to be informed of the reasons for detention. Detention of any person identified as having special needs after an individual examination of their situation will be prohibited.

Option 2: As under option 1, the Directive will specifically address conditions and grounds of detention. In particular, conditions of detention will be introduced taking into consideration current EU rules and international legal standards and ECtHR case-law (i.e. separation of asylum seekers from other third-country nationals). Moreover, grounds of detention will be expressly specified in view of ensuring that detention is applied only as an exceptional measure. The issue of length of detention will not be specifically addressed; however a number of minimum standards will be laid down, such as ensuring that detention is never indefinite or unduly prolonged.

Procedural guarantees will also be provided in the Directive such as the right to be informed of the national procedures for challenging detention before a court and the right to be informed of the reasons for detention. Access to legal assistance will also be facilitated and periodic review of detention will also be foreseen.

Concerning vulnerable persons this option states that they could only be detained if it is considered, after an individual examination of their situation, that their health and well-being will not deteriorate. Minors would not be detained unless it is in their own interest, whereas unaccompanied minors should never be detained.

Practical cooperation

The Member States could make use of best practices in the area of detention especially in exchanging best policies with those Member States that provide for alternatives to detention (financial guarantee, provision of a guarantor, etc.). This could be achieved within the EURASIL framework.

4.3. To guarantee that the needs of vulnerable persons and other persons with special needs are timely and adequately addressed

Legislative

Option 1: Under this option special needs would be dealt with in a horizontal way. The EU could adopt a new legislative instrument with a view to addressing all aspects of vulnerable persons. This would include modalities of reception (including access to the labour market, freedom of movement, access to health care, education of minors and training of staff in contact with asylum seekers), access to the asylum procedure, Dublin II cases and return when not legally on the territory.

Option 2: This option aims at ensuring higher standards of treatment for persons with special needs by providing clearer guidelines within the existing Directive on how to better cater for this category of applicants, especially minors.

This would be achieved by more clearly defining certain key notions in the Directive such as 'necessary medical or other assistance' with a view to at least covering psychological assistance. Additionally this option aims to ensure that vulnerable persons have access to health care under the same conditions as nationals.

Moreover, this option envisages the establishment of an identification procedure available upon lodging an application as well as throughout the asylum procedure if necessary, providing for adequate treatment and follow-up of individual cases.

To ameliorate accommodation conditions in reception centres, the Directive would expressly place an obligation on Member States to prevent gender-related crimes. Concerning minors, this option aims at ensuring that in all cases children will have access to education within three months and that they will benefit from preparatory classes and specific education in view of their access and full integration into the national schooling system. Finally, under this option the Directive will expressly provide for the need to ensure adequate training in relation to the specific needs of victims of torture or rape.

Practical Cooperation

Option 1: Member States would exchange best practices regarding the establishment of mechanisms that would sufficiently address special needs within the EURASIL framework. For example, Member States could exchange views on how to ensure a proactive approach to identifying special needs and guarantee the availability of adequate treatment. Furthermore, best practices concerning training of staff in contact with asylum seekers could also be exchanged.

Option 2: The Commission would coordinate efforts for the adoption of an EU handbook that could include: best training practices, guidelines on identification of special needs, accommodation of vulnerable persons, etc.

4.4. To ensure adequate standards for material reception conditions

Legislative

Level of material reception conditions

Option 1: Under this option the Directive would expressly allow asylum seekers to fully integrate into the social welfare system of the hosting Member State. In relation to housing facilities in particular, the Directive would stipulate that authorities must ensure, as soon as possible but in any case not exceeding a period of three months, the removal of asylum seekers from accommodation centres and their re-allocation to individual accommodation.

Option 2: This option entails reinforcing the Commission's monitoring role in ensuring the correct implementation of the Directive regarding the level of material reception conditions available to asylum seekers in Member States. This will be achieved by introducing the following measures: Firstly, a quantitative approach will

entail the introduction of benchmarks regarding access to material reception conditions (i.e. minimum level of social assistance provided to nationals). Secondly, to ensure the correct implementation of this provision a reporting requirement will be introduced for Member States (what criteria are taken into consideration when granting financial support, how are special needs taken on board, provide data on the number of asylum seekers receiving financial support, etc.)

Withdrawal/reduction of reception conditions

Option 1: Under this option Member States would be prohibited from reducing or withdrawing reception conditions in all circumstances except where asylum seekers have sufficient resources and do not require additional financial assistance. In that case this option foresees that asylum seekers would at least have access to necessary treatment of illness. Moreover, this option would guarantee the right to appeal against a decision to withdraw or reduce reception facilities.

Option 2: This option envisages retaining the conditions currently stipulated under the Directive concerning the reduction/withdrawal of reception conditions. In these cases this option foresees that asylum seekers would at least have access to necessary treatment of illness. Moreover, this option would guarantee the right to appeal against a decision to withdraw or reduce reception facilities.

Practical cooperation

Member States could exchange best practices in relation to the modalities adopted for ensuring a flexible reception conditions system that guarantees high levels of treatment of asylum seekers. This could be achieved within the EURASIL framework. In particular, ideas could be shared on how to ensure the right to privacy and family life in accommodation centres or regarding the structure of the social welfare system with a view to effectively addressing the needs of asylum seekers.

4.5. Facilitate access to the labour market

Legislative

Option 1: The Directive would be amended with a view to ensuring access to employment immediately upon lodging an application for international protection. It would further ensure that no additional restrictions to employment could be imposed (such as requirements for a work permit, sectoral or seasonal restrictions, time limitations, etc.)

Option 2: This option entails shortening the period during which asylum seekers cannot access employment, for example from immediately to a maximum of six months. This option also ensures that no additional restrictions to employment can be imposed (such as requirements for a work permit, sectoral or seasonal restrictions, time limitations, etc.) if in practice they would hinder the asylum seeker's right to access employment (i.e. Member States could require a work permit as long as this would not further delay access to the labour market).

Practical cooperation

Option 3: Member States could exchange best practices on regulating access to the labour market in a more effective way without endangering asylum seekers' rights to access employment. For example, a Member State's tradition of not requiring work permits and/or of allowing immediate access to employment could be presented as a counterpoint to those Member States which apply stricter measures in this domain. This exchange could occur within related fora such as EURASIL.

4.6. Define the scope of application of the Directive

Legislative

Option 1: This policy option aims at making it clear that reception conditions must be available to all areas hosting asylum seekers including detention centres and to all types of procedures including Dublin cases. It further envisages amending the Directive in order to extend its scope to include subsidiary protection applicants.

Option 2: This option will make it clear that reception conditions must be available to all areas hosting asylum seekers including detention centres and to all types of procedures including Dublin II cases. It further envisages extending the scope of the Directive to include subsidiary protection applicants, but this would not happen immediately as provision would be made for a transitional period.

Option 3: This option envisages amending the Directive in order to extend its scope to include applications for subsidiary protection. Regarding the applicability of the Directive in cases of detained asylum seekers or asylum seekers under specific procedures such as Dublin cases, this option provides for the current wording of the Directive to be retained and for this issue to be addressed by initiating infringement procedures against those Member States that apply such exclusive practices.

5. ASSESSMENT OF POLICY OPTIONS AND IDENTIFICATION OF PREFERRED POLICY OPTION

Each policy option is assessed against all the alternatives in order to identify the preferred policy option for each specific objective.

Administrative costs are presented in Annex V and Budgetary and Labour Market impacts in section 6.1 below. However, this impact assessment does not include detailed implementation costs as it is not possible to identify, from the data submitted by Member States in relation to the application of the Reception Conditions Directive, all the relevant costs incurred in this policy area.

5.1. Detention

Legislative

Option 1 will to a great extent ensure a more coherent and common approach to detention throughout the EU. It would also ensure higher standards of treatment for asylum seekers since it provides for certain procedural safeguards such as the right to be informed of the grounds for detention and the possibilities under national law whereby detention may be challenged. This option also ensures higher standards of treatment of detainees by referring to conditions of detention. However, establishing

at EU level a maximum length of detention would be a difficult exercise, taking in particular into consideration the wide divergence of national approaches on this issue.

Option 2 provides the same level of protection to asylum seekers as in option 1 regarding conditions and grounds of detention. However option 2 foresees a more flexible provision concerning the issue of length of detention by introducing certain minimum conditions such as that detention should not be unduly prolonged and should be as short as possible.

Concerning vulnerable groups, option 2 prohibits the detention of children based on the principles established under the UN Convention on the Rights of the Child, while concerning other categories of vulnerable persons it ensures that they can only be detained if their already vulnerable situation will not be aggravated due to detention. In this respect the fundamental rights of vulnerable persons are well respected. In addition to what is provided under option 1, option 2 foresees for a periodic review of detention, thus enhancing the monitoring of the relevant provisions in the Directive both at national and at EU level. Additionally this option further facilitates access to legal assistance.

Based on the above, option 2 is the preferred measure from the point of view of ensuring that detention is not arbitrary. It presents the most balanced approach in addressing detention issues while guaranteeing higher standards of treatment for detained asylum seekers, especially vulnerable persons. Limiting the use of detention in certain circumstances would potentially also have a positive impact on the way asylum seekers are perceived by the hosting society, since in some cases society is inclined to assimilate detained asylum seekers with infringements of criminal law.

This option could elicit certain concerns, in particular from Member States applying a policy of indefinite detention for asylum seekers. However, Member States could actually achieve a saving by limiting detention practices (see below section 6.1). The establishment of a systematic review of detention should not entail high additional costs. Article 23 of the existing text of the Directive already imposes an obligation on Member States to ensure the 'appropriate guidance, monitoring and control of the level of reception conditions', so this new requirement could be accommodated within the framework of the existing obligation. This option would be welcomed by Member States that do not apply systematic detention and already ensure humane conditions for detainees as well as by UNHCR and NGOs.

Practical cooperation

Practical cooperation could bring about the establishment of equally effective non-detention measures at national level and assist in the restriction of unnecessary detention, especially with regard to children. Practical cooperation in combination with clear legal obligations, concerning in particular procedural safeguards for detainees, would help to ensure that detention is not arbitrary.

In this respect practical cooperation will form part of the preferred policy option in combination with option 2.

5.2. To guarantee that the needs of vulnerable groups are timely and adequately addressed

Legislative

A horizontal approach, as foreseen in option 1, aimed at regulating all aspects concerning vulnerable asylum seekers, would avoid the 'piecemeal' approach currently applied and would therefore ensure more coherency in this area of law. Not being exclusively an asylum legal instrument (for example it would cover returns), it would have a wider scope of application than the Reception Conditions Directive which could create obstacles in terms of establishing a legal basis under the EU Treaty or if a legal basis is found, with regard to Council negotiations that could prove lengthy since certain parts of the proposal would require unanimity vote (those in relation to immigration).

Option 2 would enhance the standards of treatment regarding vulnerable persons in the areas already stipulated under the Directive, without referring to the issue of persons with special needs outside the asylum procedure. However, amendment of the current Directive would ensure a more immediate solution to deficiencies. Additionally, option 2 ensures higher standards of treatment since it provides *inter alia* for the timely detection of vulnerabilities, access to adequate healthcare and places an obligation on Member States to prevent gender-based violence in accommodation centres. Rights of children will also be reinforced by guaranteeing access to education within three months and the availability of preparatory classes ahead of their integration into the national education system.

This option could entail additional administrative costs as a result of establishing a national mechanism to detect vulnerabilities and ensuring adequate training to deal with victims of torture. Although this mechanism could be accommodated within an existing structure (such as a unit in a state hospital), specialists will have to be available for detecting special needs.

Practical cooperation

Options 1 and 2 would further ensure higher standards of treatment of vulnerable persons. Exchange of best practices will assist in the implementation of national policies that take on board the vulnerable situation of persons with special needs. In this respect both examples of practical cooperation will form part of the preferred policy option in combination with policy option 2 (legislative).

5.3. To ensure adequate standards for material reception conditions

Legislative

Level of material reception conditions

Integrating asylum seekers into the national welfare system, as envisaged by option 1, would ensure higher standards of treatment of asylum seekers since their needs would be accommodated under the same modalities applicable to nationals. However, this approach would meet with practical obstacles and complicate access to material reception conditions for those applicants residing in reception centres. At present

asylum seekers' reception needs are channelled through a specifically designed system as stipulated by the Directive; in view of the particular administrative formalities and language requirements concerning access to material reception conditions for asylum seekers, their full integration into the national social welfare system might be unfeasible and costly. Similar obstacles will be faced by asylum seekers who are not fully aware of the national procedural formalities to be fulfilled before accessing material reception conditions.

Option 2 equally ensures a higher level of treatment of asylum seekers since Member States would be obliged to grant access to material reception conditions within the framework of specific benchmarks applied for nationals. Additionally a certain degree of flexibility is granted in deciding whether support would be channelled within the organised reception system or integrated into the national social support mechanisms. Option 2 will also enhance the Commission's role as guardian of the Directive by introducing a reporting requirement with regard to the benefits granted to asylum seekers. Regarding housing arrangements, Member States that mainly accommodate asylum seekers in reception centres will face practical and financial difficulties in meeting the requirement of transferring them within three months to private accommodation, as envisaged under option 1.

In the light of the above, option 2 is the preferred measure for addressing deficiencies with regard to material reception conditions, since it is feasible and it also ensures higher standards of treatment.

Withdrawal/reduction of reception conditions

Option 1 ensures to a high degree that asylum seekers are not left destitute since it only permits the reduction/withdrawal of reception conditions in cases where the asylum seeker clearly has sufficient resources.

Option 2 allows for the reduction or withdrawal of reception conditions as provided under the current Directive. However, taking into consideration the serious consequences that the reduction or withdrawal of material reception conditions may have for asylum seekers, especially persons with special needs, this option does not seem to ensure an adequate standard of living.

Both measures would entail the same administrative costs regarding the right of appeal against decisions on withdrawal/reduction of reception conditions, stemming from a likely increase in appeals in those Member States that do not already grant this right.

In this respect and also taking into consideration current jurisprudence inviting concerns concerning the risk to infringe fundamental rights, option 1 is the most appropriate policy option since it could ensure that asylum seekers are not left destitute in cases of reduction or withdrawal of material reception conditions.

Practical cooperation

In combination with option 2, practical cooperation would assist Member States in exchanging best practices regarding the implementation at national level of policies that ensure adequate standards of material reception conditions.

5.4. Facilitate Access to the Labour Market

Legislation

Immediate and unconditional access to employment for asylum seekers would significantly increase the possibilities for asylum seekers to become more self-sufficient and would most effectively address the phenomenon of secondary movements. However, this option presupposes a certain level of EU harmonisation of national policies on access to the labour market. Since this has not yet been achieved, option 1 would be likely to cause implementation difficulties within Member States. Moreover, Member States would be reluctant to adopt such a rigid labour market policy, given that this could result in more favourable treatment of asylum seekers as against other third-country nationals legally present on the territory who would still need to comply with certain restrictive employment requirements. Member States would also argue that immediate access to the labour market could become a 'pull factor' for third-country nationals seeking to enter the EU solely on economic grounds.

Option 2 incorporates the beneficial elements for asylum seekers envisaged under option 1. In particular it protects the right to employment against restrictive national policies, ensuring in this respect a high level of treatment for asylum seekers. It also promotes self-sufficiency and independence amongst asylum seekers and assists in facilitating integration into the hosting society and in avoiding unnecessary social welfare payments. Considering that further harmonisation of labour market rules would provide asylum seekers with less incentive to move to another more 'generous' Member State, this policy option would also assist in limiting secondary movements, although to a lesser extent than option 1 since the application of different time restrictions will still be possible.

Option 2 however would interfere to a lesser extent with national labour policies, for two main reasons: First and foremost, although it shortens time restrictions for accessing the labour market, it retains the notion of a maximum period, from immediately to six months, during which access must be granted; it therefore leaves room for Member States to adopt their national time frames on accessibility of employment. Secondly, it does not exclude the imposition of conditions allowing Member States to control to a certain extent the supply and demand on the labour market. Access to the labour market under option 2 is therefore not unconditional. The aim of the option is merely to better clarify the right already enshrined in the current Directive, that asylum seekers must be able to access employment.

In the light of the above and also based on current policies (almost half of the Member States already allow access to employment either immediately or within six months) and on contributions received from stakeholders to the Green Paper consultation process, option 2 seems the most feasible and justified way to facilitate access to the labour market since, as stated above, it retains a certain level of flexibility for Member States and ensures at the same time higher standards of treatment for asylum seekers.

Practical cooperation

As stated above, it is difficult to lay down common rules on access to the labour market within the EU. Practical cooperation, channelled by the Commission, would be one way to promote best practices in Member States that can ensure the correct implementation of the Directive. Within this non-legislative framework, the experience of those Member States establishing less restrictive labour market policies would be compared to those that impose the most restrictions. In this respect, this forum could illustrate feasible ways of retaining a flexible labour market policy while facilitating access to employment for asylum seekers.

Practical cooperation will be most effective in combination with option 2 since certain obligations need to be ensured with a view to achieving the set objective of facilitating access to the labour market (such as shortening time restrictions). Accordingly, this measure will be favoured in combination with legislative intervention under option 2.

5.5. Further clarify the scope of application of the Directive and extend it to cover subsidiary protection applicants

Legislative

At present, since in practice Member States do not exclude reception conditions in the case of applications for subsidiary protection, the transposition of the extension of the Directive at national level with a view to covering these cases would not be problematic. In this respect, providing a transitional period for the implementation of this extension seems unnecessary. With regard to the issue of application of the Directive in detention centres and during certain types of legal procedures, although there is no clear evidence suggesting that these cases are not to be covered, the wording of the Directive leaves room for some ambiguity. In view of this uncertainty, it might be difficult to provide a strong legal basis with a view to initiating an infringement case against those Member States practising such policies.

In the light of the above, the policy option that would most effectively ensure a clear definition of the scope of the Directive in the above-mentioned cases is option 1. Under this option the Directive would explicitly and thoroughly clarify both the *rationae materiae* (detention centres, border procedures, Dublin cases, etc.) and the *rationae personae* (subsidiary applicants). The effectiveness of this clarification will be seen once the new Directive enters into force, thereby guaranteeing equal treatment amongst asylum seekers without unnecessary delays.

Presentation of the Preferred Policy Option

Operational Objectives	PREFERRED POLICY OPTION:
<p>To guarantee legal safeguards for detained asylum seekers and to ensure that detention is not arbitrary</p>	<p>Legislate</p> <p>Under this option the Directive will specifically address conditions and grounds of detention. In particular, conditions of detention will be introduced taking into consideration current EU rules and international legal standards and ECtHR case-law (i.e. separation of asylum seekers from other third-country nationals). Moreover, grounds of detention will be expressly specified in view of ensuring that detention is applied only as an exceptional measure. The issue of length of detention will not be specifically addressed. However a number of minimum standards will be laid down, such as ensuring that</p>

Operational Objectives	PREFERRED POLICY OPTION:
	<p>detention is never indefinite or unduly prolonged.</p> <p>Practical cooperation</p> <p>The Member States could make use of best practices in the area of detention especially in exchanging best policies with those Member States that provide for alternatives to detention (financial guarantee, provision of a guarantor, etc). This could be achieved within the EURASIL framework.</p>
<p>To guarantee that the needs of vulnerable groups are timely and sufficiently addressed</p>	<p>Legislate</p> <p>This option aims at ensuring higher standards of treatment for persons with special needs by providing clearer guidelines within the existing Directive on how to deal with this category of applicants, especially minors. This would be achieved by more clearly defining certain key notions in the Directive, such as 'necessary medical or other assistance' with a view to at least covering psychological assistance. Moreover, this option envisages the establishment of an identification procedure available upon lodging an application as well as throughout the asylum procedure if necessary, providing for adequate treatment and follow-up of individual cases. To ameliorate accommodation conditions in reception centres, the Directive would expressly oblige Member States to prevent gender-related crimes. Concerning the issue of education of minors, this option aims at ensuring that in all cases children will have access to education within three months and that they will benefit from preparatory classes in view of their access and full integration into the national schooling system. Finally, under this option the Directive will expressly provide for the need to ensure adequate training with a view to addressing specific needs of victims of torture or rape.</p> <p>Practical Cooperation</p> <p>-Member States would exchange best practices regarding the establishment of mechanisms that would sufficiently address special needs within the EURASIL framework. For example, Member States could exchange views on how to proactively identify special needs and guarantee the availability of adequate treatment. Furthermore, best practices concerning training of staff in contact with asylum seekers could also be exchanged.</p> <p>-The Commission would coordinate efforts for the adoption of an EU handbook that could include best training practices, guidelines on identification of special needs, accommodation of vulnerable persons, etc.</p>
<p>To ensure adequate standards for material reception conditions and access to health care while taking into account gender and age-specific considerations</p>	<p>Legislate</p> <p><i>Level of material reception conditions</i></p> <p>This option entails reinforcing the Commission's monitoring role in ensuring the correct implementation of the Directive regarding the level of material reception conditions available to asylum seekers in Member States. Specifically, this will be achieved by introducing the following measures: Primarily, a quantitative approach will be followed by means of benchmarks regarding access to material reception conditions (minimum amount of social support). Secondly, to ensure the correct implementation of this provision a reporting requirement will be introduced for Member States (what criteria are taken into consideration when granting financial support, how are special needs taken on board, provide data on the number of asylum seekers receiving financial support, etc.)</p> <p><i>Withdrawal/ reduction</i></p> <p>Under this option Member States would be prohibited from reducing or withdrawing reception conditions in all circumstances except where asylum seekers have sufficient resources and do not require additional financial assistance. In that case this option foresees that asylum seekers would at least have access to necessary treatment of illness. Moreover, this option would guarantee the right to appeal against a decision to withdraw or reduce reception facilities.</p> <p>Practical cooperation</p> <p>Member States could exchange best practices in relation to the modalities adopted for ensuring a flexible</p>

Operational Objectives	PREFERRED POLICY OPTION:
	reception conditions system that guarantees high levels of treatment of asylum seekers. This could be achieved within the EURASIL framework. In particular, ideas could be shared on how to ensure the right to privacy and family life in accommodation centres or regarding the organisation of a social welfare system in view of effectively addressing the needs of asylum seekers.
Facilitate access to labour market	<p>Legislate</p> <p>This option entails imposing a shorter period during which asylum seekers cannot access employment, for example from immediately to a maximum of six months upon lodging an application for asylum. This option also ensures that no additional restrictions to employment can be imposed (such as requirements for a work permit, sectoral or seasonal restrictions, time limitations, etc) if in practice they could hinder the asylum seeker's right to access employment (i.e. Member States could require a work permit as long as this would not further delay access to work).</p> <p>Practical cooperation</p> <p>Member States could exchange best practices on regulating access to the labour market in a more effective way without endangering asylum seekers' rights to access employment. For example, a Member State's tradition of not requiring work permits and/or of allowing immediate access to employment could be presented as a counterpoint to other Member States' stricter measures in this domain. This exchange could occur within related fora such as EURASIL.</p>
Define the scope of application of the Directive	<p>Legislate</p> <p>This policy option aims at making it clear that reception conditions must be available to all areas hosting asylum seekers including detention centres and to all types of procedures including Dublin II cases. It further envisages amending the Directive in order to extend its scope to cases involving subsidiary protection applicants.</p>

6. ASSESSMENT OF PREFERRED POLICY OPTION

On the basis of the assessment of the policy options presented in section 5 it is clear that none of the individual policy options completely addresses the problems or fully achieves the objectives sought. However, by combining different policy options, a higher degree of effectiveness could be achieved.

Accordingly, the preferred option has been designed by merging the policy options that correspond to each specific objective. The preferred policy option combines legislative amendments with a view to ensuring higher standards of treatment for asylum seekers and practical cooperation measures that would allow more coherent and efficient implementation of the legislation.

6.1. Budgetary and Labour Market impacts of envisaged measures

I. Access to the labour market

Shortening time restrictions regarding access to employment (from a maximum of 12 to a maximum of 6 months) would have an insignificant **employment impact** on the national labour market. According to available EU data, in 2006 there were 216,525,000 economically active persons between 15 and 64 years old, of whom **198,226,000 were actually employed**. Asylum applications in 2007 reached 227,000. Thus, assuming that requests for employment were made by all asylum seekers and that they all have in practice gained access to the labour market, their number would represent an increase of just **0.11%** in the employed population and **0.10%** in the economically active population. These percentages are in reality even lower since some of the asylum seekers are not of working age (elderly, minors). Consequently these rates are rather trivial and are not likely to have an impact on the labour market.

It should also be underlined that Member States may have the power to impose labour market restrictions, notably with a view to meeting labour market demand in those economic sectors that lack manpower and in order to avoid overburdening specific sectors.

As far as **economic impact** is concerned, facilitating access to the labour market could even achieve savings for those Member States currently granting access within 12 months from the time an asylum application is registered. This is mainly due to the fact that access to the labour market will assist asylum seekers in becoming more self-sufficient, and therefore additional welfare assistance would be avoided. Member States would further benefit from contributions made by employed asylum seekers to their fiscal system through labour taxation.

At national level, this proposed measure does not seem to have stirred great concerns. The time frame of 6 months is considered appropriate, judging from contributions sent to the Commission during the Green Paper consultation process. It should also be emphasised in this respect that a number of Member States have already shortened time restrictions in regard to access to employment without any significant impact on their national labour market (immediate access to employment is allowed in Greece,

whereas the limitation period is 20 days in Portugal, 3 months in Austria and Finland, 4 months in Sweden, 6 months in Italy, Spain, Netherlands, Cyprus, and 9 months in Luxembourg).

II. Vulnerable groups

Identification of special needs and access to health care

The preferred option involves the establishment of a mechanism at national level for identifying those asylum seekers with special needs. From a legal point of view the current Directive does not explicitly require a specific procedure to be put in place in order to detect special needs; it merely requires that the needs of vulnerable asylum seekers, once identified, should be taken into account by the authorities. In this respect, the proposed measure introduces a new obligation for Member States that affects all asylum seekers, since the identification of special needs would have to take place once an application has been lodged.

In the current circumstances it seems that a large number of Member States would be faced with additional financial efforts in implementing this provision. At least 11 Member States, some of which receive large numbers of asylum applications, currently do not provide for such a procedure. Six Member States operate such a mechanism at the beginning of the asylum procedure but in at least two of those the identification procedures seem inadequate, and two Member States identify special needs only in the case of unaccompanied minors and only at a later stage of the asylum procedure.

Based on information from National Red Cross Societies managing reception centres for asylum seekers, the costs that such an identification procedure entails could vary in Member States from €50 to a maximum of €150 per person. This procedure always includes a medical examination by a physician and screening by a doctor or nurse specifically trained to detect special needs; in particularly difficult cases, specific psychological or psychiatric screening is also provided. Additionally, based on information received from one Member State carrying out such a procedure for all newly arrived asylum seekers, the costs incurred are €195 per person including a medical examination, screening by qualified personnel in order to detect special needs and translation services.

It should be emphasised that all Member States already provide for a medical examination upon the lodging of an asylum application. In this respect additional costs will be incurred only for the upgrading of this examination in order to ensure the involvement of qualified personnel in this procedure. The Directive leaves it to Member States to decide on the modalities that need to be established in order to comply with this new obligation; therefore Member States could operate within existing frameworks such as the medical examination.

Moreover, the envisaged measure aimed at ensuring equal access to health care for vulnerable persons and nationals would entail costs for those Member States currently providing a lower level of treatment for this category of applicants. Six Member States already provide for equal access to health care.

The budgetary consequences of this proposed measure are difficult to assess, taking into consideration the divergences in EU healthcare policies (for example, some Member States cover preventive health care whereas others do not). It should be noted, however, that the impact should not be extensive, taking into consideration the fact that asylum applicants in 2007 represented 0.04% of the total EU population. Since access to health care under the same conditions as nationals will only affect vulnerable asylum seekers who require specific treatment, this percentage will be even lower.

It should be emphasised that deficiencies identified in Member States concerning the treatment of vulnerable persons raise strong concerns regarding respect of fundamental rights. Consequently it is extremely important to rectify these problematic situations through legislative intervention. In this respect the political and legal implications of these deficiencies should prevail over the financial considerations.

Access to education for minors

Currently, it seems that the great majority of Member States do not delay in general access to education for minors for more than three months after the application for asylum is lodged. In this respect the envisaged amendment (of ensuring, **without any derogation**, access within a maximum of three months) should have no substantive impact on Member States.

III. Including in the scope of the Directive applicants for subsidiary protection

Only three Member States exclude by law applicants for subsidiary protection from the scope of the Directive. However, due to the introduction of a common asylum application for both forms of international protection (refugee and subsidiary protection status), applicants for subsidiary protection are not, in practice, distinguished from applicants for refugee status and therefore do benefit from reception conditions. However, for reasons of legal clarity and coherence with the EU body of law, it is necessary to ensure that they are covered by the Directive.

In this respect the envisaged measure aiming to cover in the Directive subsidiary protection applicants does not entail any economic impact for Member States.

IV. Clarifying that Dublin applicants should benefit from Reception Conditions

Three Member States refuse to apply reception conditions to Dublin cases (for the period 2003-2006 the average number of affected applicants per year in all three Member States was approximately 8,600). In this respect the envisaged amendment ensuring that Dublin applicants benefit from reception conditions would have no significant economic impact at EU level.

It should also be underlined that the envisaged provision merely clarifies an existing obligation under the current Directive; any costs these three Member States would face would be attributed to the fact that their policies are not in line with the current Directive on this issue.

V. Detention

The preferred option concerning detention is twofold: it concerns i) the application of the Directive in detention facilities, and ii) the grounds and conditions under which detention is applied.

Scope: At least nine Member States do not apply the Reception Conditions Directive to detention areas. It is not possible to estimate the number of affected asylum seekers due to the fact that Member States either do not provide data on the number of detained asylum seekers or available data are not comparable since they include other third-country nationals in detention.

As stated in the problem definition of this report, the envisaged amendment providing that reception conditions apply to all geographic areas and facilities hosting asylum seekers is merely a clarification of an existing obligation. In this respect costs deriving from the implementation of this new provision would be attributed to the fact that these nine Member States are not in line with the **current** Directive.

This proposed provision should also be examined together with the envisaged measures concerning grounds and conditions of detention.

Application of detention: Currently, the majority of Member States apply detention on various grounds. The proposal seeks to ensure that detention in the area of asylum should be seen as unnecessary and applied only in exceptional cases. It should be emphasised that limiting the use of detention would actually achieve savings for Member States; owing to the high number of staff employed in detention centres in order to meet security requirements, detention policies prove to be more costly than accommodating asylum seekers in open reception centres.

If Member States decide to apply detention under the exceptional grounds set out in the new Directive, they would need to comply with certain requirements, namely that asylum seekers can only be detained in specialised facilities separated from other third-country nationals, that male and female asylum seekers must be kept apart, etc. These conditions of detention could entail costs for those Member States that currently lack the required infrastructure. However, as stated above, the fact that the use of detention will be limited will already achieve savings. Additionally, the example of those Member States (at least five) currently using non-detention measures (financial guarantee, provision of a guarantor, etc., especially in relation to vulnerable groups) could be followed by the others in order to limit costs even further. It should also be emphasised that the envisaged provisions on detention aim to align the current Directive with international standards, namely the UN Convention on the Rights of the Child and the EU Charter of Fundamental Human Rights.

Finally, concerning the introduction of legal safeguards such as the right to judicial review and the right to be informed of the grounds for detention, these are already provided for in EU law, in particular in the Asylum Procedures Directive, and in other international instruments such as the ECHR. The implementation of these provisions should therefore not impose an additional financial burden, as Member States should already comply with these standards.

VI. Material reception conditions

EU Member States spend in total €1.5 billion per year for reception services provided to asylum seekers. This figure roughly indicates the current economic impact of the implementation of the Reception Conditions Directive in Member States. In reality, costs are lower since some Member States also include in their data services provided to other third-country nationals (non-asylum applicants).

Level of material reception conditions: the envisaged measure introduces a benchmark to be taken into consideration when Member States grant financial assistance to asylum seekers, namely the minimum amount of social welfare available to nationals. The rationale behind this is to quantify the meaning of 'adequate' standards of treatment under the current Directive and to further enhance the Commission's monitoring role in this respect.

Currently, at least 15 Member States seem to provide very low financial allowances to asylum seekers, whereas at least seven Member States provide financial assistance identical or very close to that provided to nationals.

It should be noted that the envisaged provision does not impose any new obligations on Member States. Social welfare is already considered by Member States as the minimum amount that must be granted to a person to allow him/her to live in human dignity; in this respect the set benchmark corresponds to Member States' existing obligation of ensuring for asylum seekers a 'standard of living adequate to ensure their health and subsistence'. Moreover, it should be emphasised that the envisaged measure is in line with the principle of proportionality; Member States are free to provide material reception conditions in other forms rather than in financial assistance. The level of financial assistance is therefore to be adapted depending on the level of assistance Member States provide in kind, for example.

Those Member States that do not adhere to the **current** principle set out in the Directive would face additional costs in implementing the proposed provision. However, as stated above, these costs could be offset against savings achieved on social welfare payments, due to the facilitated access to the labour market.

Withdrawal: The preferred option aims to ensure that withdrawal of material reception conditions could only be applied if the asylum seekers have sufficient means to survive.

However, the proposed measure does not impose any new obligation on Member States; Member States must implement the Reception Conditions Directive in line with fundamental rights, namely the right to life and the right to human dignity. In this respect they must already ensure that, in cases of reduction or withdrawal, the asylum seeker does not become destitute.

It should also be noted that Member States often decide to reduce material reception conditions under certain circumstances but they very rarely decide to withdraw all provided support.

6.2. Other Impacts:

Preferred policy option

Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy sub-option necessary to achieve the impact
Relevance		
<p>Ensure higher and more equal standards in terms of reception conditions for people in need of international protection</p>	+	<p>The policy option could strongly contribute to achieving equal and higher standards of reception conditions. The provisions established would be crucial to ensuring that, even while maintaining a certain margin of discretion, all MS would transpose the Directive in such a way as to avoid the establishment of extremely different standards of treatment. This would increase the overall level of the reception conditions granted by MS to people in need of international protection:</p> <ul style="list-style-type: none"> • facilitating access to the labour market (prohibiting certain restrictions if these hinder or delay access and shortening time restrictions to access) would help applicants for international protection to benefit from employment, which means the opportunity to be self-sufficient while waiting for a decision concerning their application. However, it must be specified that the provisions on the possibility of imposing a time restriction in terms of access to the labour market, ranging from immediately to a maximum of six months, would leave a certain degree of discretion to MS; • limiting detention by providing that it only occurs in exceptional cases would safeguard the right to liberty. Introducing legal guarantees and monitoring detention would generate more equal and fair application of detention measures throughout the EU, would ensure more humane detention conditions and would assist in avoiding arbitrary detention decisions; • introducing measures to ensure adequate standards for material reception conditions and access to health care (i.e. introduction of benchmarks concerning the level of material reception conditions granted, further elaboration of the meaning of “adequate” or “necessary treatment of illness”, etc.) would lay down clearer rules in relation to the level and form of material reception conditions that should be available to asylum seekers and would assist the Commission in monitoring the implementation of the related provisions; • establishing measures to guarantee that the needs of vulnerable groups are sufficiently and timely addressed (i.e. introduction of an identification procedure for persons with special needs) would be useful to achieve a more level playing field between MS and to ensure higher standards of treatment; • exchanging best practices and adopting guidelines in all the fields of reception conditions could be a very useful instrument for diffusing and adopting effective solutions. These instruments of practical cooperation, introduced as accompanying measures to the legislative intervention, would reinforce the positive effects of legislation. Particularly, the participation of UNHCR and NGOs in the meetings within EURASYL could represent a significant input in defining and implementing best practices towards establishing higher level of protection for asylum applicants.
<p>Reduce the phenomenon of secondary movements</p>	+	<p>The policy option would have an impact in terms of reducing the phenomenon of secondary movements, since it would generate a 'standardised' rules. In this respect differences between MS's reception policies would be limited to a great extent and applicants for international protection would therefore be less inclined to move to another MS in order to be granted 'more generous' reception conditions.</p> <p>However, it must be specified that reception conditions are only one of the main drivers of this phenomenon (others are, for example, the recognition rates or the geographic position of the hosting MS). This intervention has weak relevance to this objective if not accompanied by parallel improvements in the other areas of the EU asylum system.</p>

Preferred policy option		
Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy sub-option necessary to achieve the impact
Feasibility		
Transposition feasibility	+	<p>In terms of transposition feasibility, difficulties could arise concerning some of the provisions proposed:</p> <ul style="list-style-type: none"> the possibility of limiting the restrictions on access to the labour market might not be acceptable for some MS that already apply numerous labour conditions. It should be stated however that the proposed policy option maintains a certain margin of discretion for MS concerning the imposition of labour market conditions; Moreover, almost half of the MS already allows access to employment either immediately or within a maximum period of 6 months, therefore the proposed time limitations is not expected to bring forward substantial oppositions from MS. concerns could arise, but in relative terms, regarding the introduction of conditions of detention since MS would need to adapt their policies to these new guidelines. However, it must be specified that this would determine minor problems taking into consideration the fact that these guidelines are mainly based on already existing international obligations in view of ensuring humane treatment of all persons in the territory of a MS, including detainees; the proposed measures would require MS to ensure adequate levels of material reception conditions, taking into consideration the level of support available to nationals, which would require considerable commitment on the part of MS; However, some MS already allow asylum seekers to access the national social aid system; the introduction of the reporting mechanism on the types of social benefits and amounts granted to asylum seekers would constitute an additional form of supervision which would ensure the correct application of legislation. MS might raise concerns regarding the feasibility of such a reporting system; On the other hand MS are already obliged to provide such information as signatory parties to the International Convention on Economic, Social and Cultural rights (part IV of the Convention); the introduction of guidelines for essential notions such as treatment of illness and access to health care could raise concerns since MS may give different interpretations to these concepts; However, the proposed legislation will not provide common definitions of these notions, allowing MS a certain degree of manoeuvre in this respect; the introduction of the possibility to appeal against the withdrawal or reduction of reception conditions might be problematic for those MS which do not at present provide for this possibility. adopting a procedure for the identification of vulnerable persons throughout the entire asylum process would raise concerns in terms of how such a mechanism could be established in practice. However, the proposed Directive does not require MS to set up a new institutional framework in order to ensure identification of special needs; consequently MS could arrange for the identification procedure to take place at the time of the medical examination which almost all of them already carry out.

Preferred policy option		
Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy sub-option necessary to achieve the impact
Social impacts at EU and MS level	+	<p>The effects the policy option would deliver from a social perspective can be perceived both in a positive and negative sense.</p> <p>Some main positive aspects must be stressed:</p> <ul style="list-style-type: none"> • through facilitated access to the labour market, applicants for international protection would, in principle, become financially independent. This could serve as a basis for stronger social integration. • due to the measures with regard to access to material reception conditions applicants for international protection would, in principle, receive the necessary resources to benefit from adequate living conditions. Consequently this could prevent exclusion trends from the hosting MS; • through the guarantees determined by the new identification procedure, applicants for international protection with special needs would, in principle, receive the necessary protection and resources to address their specific situation and to allow them to benefit from living conditions aligned to their needs. This could prevent exclusion trends from the hosting MS; • ensuring that vulnerable persons have access to the same health care as nationals would allow them to benefit from an important motor of social integration, creating a vital link between them and the hosting society.
Social impacts at EU and MS level	+	<p>On the other hand, two main negative aspects could be stressed:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EU citizens might negatively perceive applicants for international protection as additional competition on the labour market; • EU citizens might negatively perceive access to 'social aid' for applicants for international protection. Citizens might consider unjustified the fact that applicants have access to these benefits.
Impact on people in need of international protection	+	<p>The present intervention would deliver an overall positive impact on people in need of international protection:</p> <ul style="list-style-type: none"> • it would guarantee that persons in need of international protection would have fairer opportunities to find employment and could become self-sufficient; • it would guarantee that detention would be applied in accordance with international law. Moreover, the prohibition of detention of unaccompanied minors and other vulnerable groups would significantly strengthen their fundamental rights. • additionally it would guarantee a number of very significant safeguards for detained asylum seekers such as access to legal assistance and the right of appeal against detention; • the reporting mechanism with regard to access to material reception conditions would guarantee that asylum seekers can benefit from adequate level of support, in particular when financial assistance is provided;

Preferred policy option		
Assessment Criteria	Rating	Motivation of the rating and aspects of the policy sub-option necessary to achieve the impact
	+	<ul style="list-style-type: none"> it would assist in ensuring that asylum seekers are not left destitute when reception conditions are reduced or withdrawn. It would also ensure a right to appeal against decision to reduce/withdraw reception conditions, which will ensure that such decisions are justified and based on the circumstances of each individual. it would ensure the proper and timely identification of special needs and access to adequate health care; it would provide the necessary attention with regard to housing to gender and age-specific concerns, and to cases of persons with other special needs, and would provide the highest possible standards since, in cases of access to health care, persons with special needs would enjoy equal treatment with nationals; it would guarantee a more comprehensive application of reception conditions through the adoption and application of best practices. Also, the participation of UNHCR and NGOs in the meetings within EURASYL could represent a significant input in defining best practices aiming primarily at the establishment of higher level of protection.
Impact on third countries	+	It is extremely difficult to assess the impact on third countries of the proposed provisions (i.e. in terms of whether ameliorating reception conditions would increase asylum flows). Such an impact could only be assessed in combination with other elements of the asylum procedure such as recognition rates of asylum applications, as well as several 'push factors' such as the level of political stability in neighboring third-countries.
Fundamental rights	+	<p>Respect for and protection of fundamental rights would be increased through this option:</p> <ul style="list-style-type: none"> easier access to the labour market would allow applicants to be more self-sufficient and would facilitate their integration into the hosting MS. the proposed measures would ensure that detention is in general unnecessary and should only be applied in exceptional cases. In this respect the right to freedom would be reinforced. ensuring adequate level of material reception conditions by establishing concrete benchmarks and by introducing a reporting mechanism with a view to monitor the implementation of these benchmarks would strengthen the protection of the right to dignity for asylum applicants; the right to appeal against a decision to withdraw or reduce reception conditions would strongly contribute to the respect of fundamental rights of asylum seekers by ensuring that they are never left destitute; the identification procedure for special needs would contribute greatly in ensuring full respect of the fundamental rights of vulnerable applicants. Moreover, equal treatment with nationals in relation to access to healthcare, would guarantee higher standards of treatment in this respect; the participation of UNHCR and NGOs in the meetings within EURASYL should represent a significant input in defining and individuating best practices directed primarily towards the application of interventions with the particular aim of granting full respect of fundamental rights.

6.3. Assessment and considerations of proportionality and EU added value

The preferred option is proportional to the objectives set out in this impact assessment and represents a balanced solution between the benefits obtained (i.e. having a more

efficient and more protective system) and the efforts Member States must make to implement them.

The preferred option ensures that the Directive will be more consistently applied by Member States, while also providing for greater consistency with EU asylum legislation, in particular the Qualification Directive and the Asylum Procedures Directive.

7. MONITORING AND EVALUATION

In order to monitor the Member States' adherence to the revised Directive, regular evaluation and reporting by the Commission will take place.

Subsequent monitoring and evaluation of the preferred policy option are important to assess its efficiency and effectiveness in addressing the underlying problems and meeting the policy objectives. The indicators listed below could be used to assess the progress and effectiveness of the preferred option in achieving the main policy objectives. These indicators will be used by the Commission in the following cases:

1. To evaluate and assess the information received from Member States for the purpose of preparing the report on the application of the Directive, as envisaged in Article 28 of the proposal. The report would be compiled once the deadline for implementation of the Directive at national level expires.
2. To evaluate and assess the information submitted by Member States on a yearly basis concerning access to the labour market, material reception conditions and treatment of vulnerable groups, in accordance with Article 26 of the Directive.

Regular expert meetings will continue to take place with a view to discussing implementation problems and exchanging best practices between Member States.

Indicators

- Transposition by all Member States of the amendments proposed to the Directive on Reception Conditions
- Number of asylum seekers in a Member State
- Number of asylum seekers employed in a Member State
- Number of asylum seekers identified as having special needs and number of referrals to appropriate treatment
- Number of Dublin requests and transfers
- EURODAC hits
- Amounts of benefits granted to asylum seekers
- Number of persons benefiting from ERF-funded activities

- Level of financial resources allocated for the ERF
- Level of financial resources allocated for practical cooperation activities
- Number of training activities carried out

ANNEX I– GLOSSARY

Asylum

Asylum is a form of protection given by a State on its territory based on the principle of ‘non-refoulement’ and internationally or nationally recognised refugee rights. It is granted to persons who are unable to seek protection in their country of citizenship and/or residence in particular for fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

Common European Asylum System

Rules and principles at European Union level leading to a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for those granted asylum. The major aims and principles were agreed to in October 1999 at the European Council in Tampere (Finland) by the Heads of State or Government. The second phase in the establishment of the Common European Asylum System started with the adoption of The Hague programme in November 2004.

Dublin system

The Dublin Convention and its successor, the Dublin Regulation, set the rules concerning which Member State is responsible for handling an asylum application. The objective of the system is to avoid multiple asylum applications, also known as ‘asylum shopping’. The Dublin system comprises the Dublin and Eurodac Regulations and their implementing regulations.

Geneva Convention

The convention relating to the status of refugees done at Geneva on 28 July 1951. The convention is supplemented by the New York Protocol of 31 January 1967. All Member States are party to the convention and the protocol, which are the basis on which the Common European Asylum System is built.

Non-refoulement

The key principle of international refugee law, which requires that no State shall return a refugee in any manner to a country where his/her life or freedom may be endangered. The principle also encompasses non-rejection at the frontier. Its provision is contained in Article 33 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and constitutes the legal basis for States’ obligation to provide international protection to those in need of it. Article 33(1) reads as follows: ‘No Contracting State shall expel or return (refouler) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion’. Article 3 of the European Convention for the Protection of Human

Rights and Fundamental Freedoms, in the light of the case-law of the European Court of Human Rights and Article 3 of the UN Convention Against Torture and Other

Cruel, Inhumane and Degrading Treatment or Punishment, are also considered as bases for ‘non refoulement’ obligations.

Reception Conditions

Reception conditions are defined in the Reception Conditions Directive as the full set of measures that Member States grant to asylum seekers in accordance with this Directive.

Refugee

A person who fulfils the requirements of Article 1(A) of the Geneva Convention, Article 1(A)

defines a refugee as any person who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

Refugee status

This is defined in the EU legislative instruments as the status granted by a Member State to a person who is a refugee and admitted as such to the territory of that Member State. In terms of the Geneva Convention, refugee status is defined as the status possessed by a person who fulfils the requirements of the refugee definition as laid down in the convention.

Subsidiary protection

The EU Qualification Directive created the subsidiary protection status in order to give protection to certain categories of persecuted people who are not covered by the 1951 Geneva Convention on refugees. It grants a lower level of rights than the Geneva Convention status.

Tampere European Council

In October 1999 the Tampere European Council adopted a comprehensive approach to put into practice the new political framework established by the Treaty of Amsterdam in the area of Justice and Home Affairs. The Council set ambitious objectives and deadlines for action in all relevant areas, including asylum and immigration, police and justice cooperation and fight against crime.

Temporary protection

People sometimes need temporary protection after being temporarily displaced from their homes, e.g. Kosovo in 1999. The EU adopted a directive on temporary protection in July 2001, the provisions of which have not been enacted so far.

The Hague programme

The Tampere programme, adopted by the Tampere European Council in 1999, set the agenda for work in the area of Justice and Home Affairs for the period 1999-2004. Likewise, the European Council adopted in 2004 The Hague programme, which covers the period 2005-2010, and provides, inter alia, for the continuation of efforts aimed at establishing common European asylum and immigration policies.

Unaccompanied minors

Unaccompanied minors are persons below the age of eighteen who arrive in the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible for them whether by law or by custom, and for as long as they are not effectively taken into the care of such a person; this includes minors who are left unaccompanied after they have entered the territory of Member States.

Vulnerable persons

In accordance with the Reception Conditions Directive, vulnerable persons refers to minors, unaccompanied minors, disabled persons, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence. Under national law and practices Member States could further categorise vulnerable persons.

ANNEX II – Statistical Data for Persons with Special Needs

Unaccompanied Minors

	2003	2004	2005	2006	2007
Austria (<18)			706	358	466
Belgium (<18)	589	599	584	449	519
Finland	110	140	220	112	98
Germany (<16)	977	636	331	186	180
Hungary	190	59	41	61	73
Latvia			3		
Lithuania	24	11	9	3	5
Norway	916	424	322	349	403
Slovenia	34	105	83	20	24
Sweden	561				1264

c) Available figures for elderly asylum seekers:

- AT: (>50 yrs old): 492 in 2005, 291 in 2006, 325 in 2007.
- DE: decreasing number (> 50 yrs old): from 1,173 in 2003 to 553 in 2007.
- RO: 7 elderly asylum seekers in period 2003 – 2007.
- SE: (> 65 yrs old): 316 in 2003, 519 in 2007.

d) Available figures for other groups:

- BE: FGM cases: 78 in 2006, 96 in 2007; victims of trafficking: less than 10 cases where victims identified themselves as such (time period not clear).
- LV: 1 pregnant woman in 2006, 1 single parent family in 2008.
- RO: 4 disabled asylum seekers, 5 pregnant women, 10 single parent families, 2 victims of torture, 7 victims of SGBV (in period 2003 – 2007).

ANNEX III - The Likely Administrative Costs of the Preferred Policy Option

Administrative costs associated with the preferred policy option

The administrative costs⁶⁶ have been assessed with regard to information obligations associated with:

- the legal duty of staff to address the special needs of applicants for international protection;
- the obligation to inform detainees on the rules of the detention facilities;
- the obligation to submit a yearly report to the Commission with regard to Articles 6, 11, 13, 14, 17 and 22 of the Directive.
- the establishments of instruments of practical cooperation (EU guidelines and diffusion of best practices, EU training of staff in contact with applicants with special needs).⁶⁷

These are the main elements of the preferred policy option which entail additional administrative costs and which have been associated with the types of obligation and required actions listed in the table below.⁶⁸

Classification of type of obligation and actions required in relation to each individuated policy measure

Policy measure	Type of obligation	Type of action required
Identification procedure concerning applicants with special needs	Submission of recurring reports	Familiarising with the information obligation
		Filling forms and tables
		Submitting the information
		Filing the information
Obligation to inform detainees on the rules of the detention facilities	Other – Creation of information	Familiarising with the information obligation
		Training members and

⁶⁶ According to EC IA guidelines, "Administrative costs are defined as the costs incurred by enterprises, the voluntary sector, public authorities and citizens in meeting legal obligations to provide information on their action or production, either to public authorities or to private parties. Information is to be construed in a broad sense, i.e. including costs of labeling, reporting, monitoring and assessment needed to provide the information and registration".

⁶⁷ Administrative costs have been assessed according to the EU Standard Cost Model Manual.

⁶⁸ The provided classification of type of obligation and actions required in relation to each individuated policy measure entailing additional administrative costs have been established according to the EU Standard Cost Model Manual.

		employees about the information obligations
		Retrieving relevant information from existing data
		Adjusting existing data
		Copying
		Submitting the information
Obligation to submit a yearly report to the Commission with regard to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive.	Other – Creation of information	Familiarising with the information obligation
		Training members and employees about the information obligations
		Retrieving relevant information from existing data
		Adjusting existing data
		Copying
		Submitting the information
Definition of EU guidelines and diffusion of best practices	Other – Creation of information	Producing new data
		Submitting the information
EU training of staff in contact with applicants for international protection regarding special needs	Submission of recurring reports	Training members and employees about the information obligations

Firstly, the **legal duty of staff to refer special needs of applicants for international protection** requires MS reception personnel to recognise and register special needs through appropriate forms which would then have to be submitted and filed in order for MS administrations to be aware of these people’s needs and consequently provide them with adequate treatment. MS administrations will therefore have to familiarise themselves with this new obligation imposed by this policy option. So, this particular measure would be **supported by EU training of staff** in contact with applicants for international protection in order for them to be able to recognise special needs.

Secondly, the obligation to inform detainees on the rules of the detention facilities would entail the preparation of a leaflet that would include all related information.

This measure would only affect those Member States that at present provide either no information to detainees or provide the required information orally.

Thirdly, the reporting mechanism would require MS to submit yearly data to the Commission concerning the implementation of Articles 6, 11, 13, 17 and 22 respectively. Specifically, MS would have to collect data on how many asylum seekers are covered under the Reception Conditions Directive, how many are benefiting from social benefits, the types of benefits applicable to asylum seekers etc, and detail information with regard to the documentation provided to asylum seekers indicating their status in the MS.

Finally, the drafting of **EU guidelines, adoption of an EU handbook and diffusion of best practices** would take some time. Once this procedure is completed, the guidelines must be submitted to the MS.

1. Main assumptions used to assess the costs associated with the preferred policy option

On the basis of these elements, the administrative costs have been assessed according to two scenarios:

- Scenario “t0”: first year of implementation of the preferred PO
- Scenario “t0+2”: third year of implementation of the preferred PO.

These scenarios have been developed in order to assess the main administrative costs related to the “start-up” expenses of the new measures and those related to the costs needed to maintain these measures.

Main assumptions of Scenario “t0”⁶⁹

With reference to Table III, the following main assumptions have been made in order to provide an estimate of the administrative costs the preferred policy option entails:

- Concerning implementation costs for familiarisation with the obligations and training of the personnel of MS Asylum Services⁷⁰, in the absence of available and comparable information about the number of staff in charge of reception conditions in MS, the following estimations have been made:

- (1) an average of 6 senior officials (director, deputy directors and heads of units) per MS would be deputed to familiarise themselves with the obligations for the

⁶⁹ It must be noted that the numbering of the assumption is related to the numbering of the voices of cost indicated in Table IV.

⁷⁰ The need for familiarisation with obligations relates to the following measures: (i) the legal duty of staff to refer special needs of applicants, (ii) the ensuring of information on organisations or groups defending applicants’ rights, (iii) the reporting requirement concerning the implementation of Articles 6, 13, 17 and 22 of the Directive and (iv) the requirement to inform detainees of the rules of the detention facilities.

submission of reports (assumption: two working days required, for an estimated total of 96 working hours per MS);⁷¹

- (2) an average of 395 officials per MS would be involved in training about the obligations for submitting and generating information⁷² (assumption: two working days of training course, for an estimated total of 6,320 hours per MS);
- (3) an average of 395 officials per MS would be involved in training about the identification of special needs of vulnerable people (assumption: two working days of training course, for an estimated total of 158,000 hours at EU level). The number of officials has been estimated on the basis of the average number of applications for international protection for each MS in the past five years (2003-2007). As shown in the table below, MS have been categorised according to ranges of average applications and, for each category, a corresponding range of reception personnel has been estimated:

Categorisation of Member States by average number of applications	Number of persons working in the domain of reception conditions
MS with below 150 applications	Fewer than 20 persons
MS with between 150 and 2,500 applications	Between 20 and 50 persons
MS with between 2,500 and 5,000 applications	Between 50 and 150 persons
MS with between 5,000 and 10,000 applications	Between 150 and 500 persons
MS with between 10,000 and 30,000 applications	Between 700 and 1,000 persons
MS with more than 30,000 applications	More than 1,000 persons

- Concerning implementation costs for the remaining actions.⁷³ The following assumptions were made in terms of working hours (WH) for the following actions:

⁷¹ The submission of reports is related to: (i) Legal duty of referring special needs (ii) the reporting requirement concerning the implementation of Articles 6, 13, 17 and 22 of the Directive and (iii) the requirement to inform detainees of the rules of the detention facilities.

⁷² The information is related to: (i) Legal duty of referring special needs, (ii) the reporting requirement concerning the implementation of Articles 6, 13, 17 and 22 of the Directive and (iii) the requirement to inform detainees of the rules of the detention facilities

⁷³ Filling forms and tables; Submitting the information; Filing the information; Retrieving relevant information from existing data; Adjusting existing data; Copying; Producing new data.

- (4) 0,5 WH for filling the forms to be submitted for each vulnerable/person with special needs identified. This would occur for each vulnerable applicant and the annual number of these people entering on average each MS is estimated to be 5,742;⁷⁴
 - (5) 0,1 WH in each MS for submitting the information concerning vulnerable persons (considering that most information will be submitted electronically);
 - (6) 0,5 WH in each MS to file the information for the registration of vulnerable persons;
 - (7) 40 WH for a MS to retrieve all the necessary information that must be submitted to the Commission in relation to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive and to detained asylum seekers with regard to the rules of the detention facility;
 - (8) 0,1 WH in each MS for submitting the information in relation to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive, and to detained asylum seekers with regard to the rules of the detention facility;
 - (9) 0,5 WH in each MS to file the information submitted in relation to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive, and to detained asylum seekers with regard to the rules of the detention facility;
- Tariffs have been estimated on the basis of the EU average hourly labour cost in Public Administration (NACE L), extracted from Eurostat data. Eurostat provides hourly and monthly labour costs and gross earnings per economic sector. However, for government (NACE section L, Public administration and defence; compulsory social security) we only have information on the New Member States. Additional data were required to extend our information on labour costs to the entire EU27. Eurostat provides a number of possible indicators, namely average personnel costs in services in the EU27 in 2003 (NACE sections G, H, I, and K),⁷⁵ median gross annual earnings in industry and services in the EU25 in 2002 (the outcome of the Structure of Earnings Survey 2002),⁷⁶ and average hourly labour costs in industry and services of full-time employees in enterprises with 10 or more employees in 2002.⁷⁷ The relative differences between Member States in the level of labour costs in the NMS according to the various sources compares fairly well. OECD data

⁷⁴ This assumption is based on an estimate drawn from a study carried out by ICAR (Information Centre about Asylum and Refugees) concerning vulnerable groups in the asylum process in the UK which, receiving the highest average number of applications in the past 5 years (2003-2007), constitutes a representative sample on which to base an estimate of the proportion of vulnerable applicants among the total applications in the EU (Vulnerable groups in the asylum determination process, Thematic Briefing prepared for the Independent Asylum Commission Information Centre about Asylum and Refugees (ICAR), 2007).

⁷⁵ Eurostat, "Main features of the services sector in the EU", *Statistics in Focus – Industry, trade and services* 19/2007.

⁷⁶ Eurostat, "Earnings disparities across European countries and regions. A glance at regional results of the Structure of Earnings Survey 2002", *Statistics in Focus – Population and social conditions* 7/2006.

⁷⁷ Eurostat, *Europe in Figures 2005*, p. 169.

were used to forecast the level of annual labour costs per Member State in 2008.⁷⁸ Information on the annual hours worked per employee in the total economy per Member State in 2005 was taken from the total economy database of the Groningen Growth and Development Centre.⁷⁹ The end result is an average hourly labour costs of employees in NACE section L (public administration and defence; compulsory social security) of €24.30 in the EU27 in 2008, and €23.30 excluding Denmark.

Main assumption of Scenario “t0+2”⁸⁰

With reference to Table III, the following main assumptions have been made in order to provide an estimate of the administrative costs the preferred policy option entails:

- Concerning implementation costs for familiarisation with the obligations and training of the personnel of MS Asylum Services,⁸¹ no additional cost should be sustained two years after starting the implementation of the preferred option;
- Concerning implementation costs for the remaining actions⁸², starting from the main assumption of no need for drafting the EU guidelines and best practices on the application of the policy option, the following assumptions were made in terms of WH for the stated actions:
 - (1) 0,5 WH for **filling the forms** to be submitted for each vulnerable/person with special needs identified. This would occur for each vulnerable applicant and the annual number of these people entering on average each MS is estimated to be 5,742;⁸³
 - (2) 0,1 WH in each MS for **submitting the information** concerning vulnerable persons (considering that most information will be submitted electronically);

⁷⁸ OECD Economic Outlook 81 database. The average increase in labour costs in Poland, Hungary, the Slovak Republic and the Czech Republic was applied to the New Member States that are not a member of the OECD.

⁷⁹ Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board, Total Economy Database, January 2007, <http://www.ggdc.net>. The average annual number of hours worked in the New Member States was 1,855 hours per worker, while the Eurostat data on labour costs per hour and per month result in an annual number of hours worked in NACE section L of 1,800 hours, suggesting that the data match.

⁸⁰ It must be noted that the numbering of the assumption is related to the numbering of the voices of cost indicated in Table V.

⁸¹ The necessity of familiarisation with obligations relates to the following measures: (i) the legal duty of staff to refer special needs of applicants, (ii) the ensuring of information on organisations or groups defending applicants’ rights.

⁸² Filling forms and tables; Submitting the information; Filing the information; Retrieving relevant information from existing data; Adjusting existing data; Copying; Producing new data; Designing information material.

⁸³ This is based on the assumption that no relevant change would be observed in the overall number of applicants for international protection in the EU between t0 and t0+2 and, consequently, also in the number of vulnerable people. The use of the same number for t0 and t0+2 depends also on the fact that the total number of applicants used for calculating the number of vulnerable people is the average of the last five years observed (2003-2007), which gives a standardised measure of the intensity of the flows.

- (3) 0,5 WH in each MS to **file the information** for the registration of vulnerable persons;
 - (4) 36 WH for a MS to **retrieve all the necessary information** that has to be submitted to the Commission in relation to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive and to detained asylum seekers with regard to the rules of the detention facility;
 - (5) 0,1 WH in each MS for **submitting the information** in relation to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive, and to detained asylum seekers with regard to the rules of the detention facility;
 - (6) 0,5 WH in each MS to **file the information** submitted in relation to Articles 6, 11, 13, 17 and 22 of the Directive, and to detained asylum seekers with regard to the rules of the detention facility;
- Tariffs: no significant changes in the tariffs (see Scenario “0”) due to the limited period elapsed from “Scenario 0” and the expected inflation rates at EU level.

EU Cost Model: Policy option obligations in scenario 't0'

Proposal on the future development of measures on reception conditions for asylum seekers, based on Council Directive 2003/9/EC						Tariff (€ per hour)		Time (hour)		Price (per action or equip)	Freq (per year)	Nbr of entities	Total nbr of actions	Total cost	Regulatory origin (%)			
No.	Ass. Art.	Orig. Art.	Type of obligation	Description of required action(s)	Target group	i	e	i	e						Int	EU	Nat	Reg
1			Submission of (recurring) reports	Familiarising with the information obligation	MS Asylum Services	23		96,00		2.236,8	1,00	25	25	55.920		100%		
2			Submission of (recurring) reports	Training members and employees about the information obligations	MS Asylum Services	23		6.320,00		147.256,0	1,00	25	25	3.681.400		100%		
3			Submission of (recurring) reports	Training members and employees about the information obligations	EU DG JLS Services	23		158.000,00		3.681.400,0	1,00	1	1	3.681.400		100%		
4			Submission of (recurring) reports	Filling forms and tables	MS Asylum Services	23		0,50		11,7	5.742,00	25	143.550	1.672.358		100%		
5			Submission of (recurring) reports	Submitting the information (sending it to the designated recipient)	MS Asylum Services	23		0,10		2,3	5.742,00	25	143.550	334.472		100%		
6			Submission of (recurring) reports	Filing the information	MS Asylum Services	23		0,50		11,7	5.742,00	25	143.550	1.672.358		100%		
7				retrieving relevant information from existing data	MS Asylum Services	23		40,00		932,0	1	25	25	23.300				
8				Submitting the information (sending it to the designated recipient)	MS Asylum Services	23		0,1		2,3	1	25	25	58				
9				filing the information	MS Asylum Services	23		0,5		11,7	1	25	25	291				
													Total administrative costs (€)	11.121.556				

EU Cost Model: Policy option obligations in scenario 't0 + 2

Proposal on the future development of measures on reception conditions for asylum seekers, based on Council Directive 2003/9/EC						Tariff (€ per hour)		Time (hour)		Price (per action or equip)	Freq (per year)	Nbr of entities	Total nbr of actions	Total cost	Regulatory origin (%)			
						i	e	i	e						Int	EU	Nat	Reg
No.	Ass. Art.	Orig. Art.	Type of obligation	Description of required action(s)	Target group													
1			Submission of (recurring) reports	Filling forms and tables	MS Asylum Services	23		0,50		11,7	5.742,00	25	143.550	1.672.358		100%		
2			Submission of (recurring) reports	Submitting the information (sending it to the designated recipient)	MS Asylum Services	23		0,10		2,3	5.742,00	25	143.550	334.472		100%		
3			Submission of (recurring) reports	Filing the information	MS Asylum Services	23		0,50		11,7	5.742,00	25	143.550	1.672.358		100%		
4			Submission of (recurring) reports	Retrieving relevant information from existing data	MS Asylum Services	23		36,00		838,8	1,00	25	25	20.970		100%		
5			Submission of (recurring) reports	Submitting the information (sending it to the designated recipient)	MS Asylum Services	23		0,10		2,3	1,00	25	25	58		100%		
6			Submission of (recurring) reports	Filing the information	MS Asylum Services	23		0,50		11,7	1,00	25	25	291		100%		
Total administrative costs (€)													3.700.506					

ANNEX IV

Multiple applications – EURODAC

	EURODAC registered asylum applications	All multiple applications		3rd and subsequent multiple applications	
		Total n.	All multiple applications/ EURODAC registered asylum applications	Total n.	3rd and subsequent multiple applications/ EURODAC registered asylum applications
2003	238,325	16,429	6.89%	1,860	0.78%
2004	232,205	31,307	13.48%	7,873	3.39%
2005	187,223	31,636	16.90%	9,307	4.97%
2006	165,958	28,593	17.23%	9,236	5.57%
Total	823,711	107,965	13.11%	28,276	3.43%



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.12.2008
SEC(2008) 2945

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2008) 815 definitivo}
{SEC(2008) 2944}

1. INTRODUZIONE

L'adozione di una proposta di modifica della direttiva 2003/9/CE del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (di seguito "direttiva accoglienza") fa parte delle iniziative strategiche del programma di lavoro della Commissione per il 2008¹.

In vista della preparazione della seconda fase della normativa sull'asilo, come richiesto dal programma dell'Aia,² la Commissione ha lanciato il processo di valutazione dei risultati raggiunti nella prima fase di instaurazione del sistema comune europeo di asilo, che comprende anche la questione delle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo.

A tale riguardo, il 26 novembre 2007 la Commissione ha pubblicato una relazione³ (di seguito "**relazione di valutazione**") sul recepimento e l'attuazione della direttiva da parte degli Stati membri, che segnala in quali settori sia opportuno un chiarimento delle disposizioni esistenti e/o sia necessaria una maggiore armonizzazione. La Commissione ha presentato inoltre nel giugno 2007 un **Libro verde** per avviare una consultazione con le parti interessate sulle possibili opzioni per definire la seconda fase del sistema comune europeo di asilo, anche in relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo. Hanno infine avuto luogo diverse riunioni di esperti con gli Stati membri, con l'ACNUR, le ONG e il mondo accademico per individuare i principali settori problematici da affrontare nella seconda fase della normativa sull'asilo.

Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati durante il processo di consultazione hanno fornito la base per la preparazione della presente valutazione d'impatto.

2. SITUAZIONE ATTUALE E PROBLEMI

Per quanto riguarda le condizioni d'accoglienza dei richiedenti d'asilo sono stati individuati i seguenti problemi:

- la direttiva accoglienza non sempre garantisce norme adeguate per il trattamento dei richiedenti asilo, in particolare per quanto riguarda:
 - l'accesso al mercato del lavoro;
 - il livello e la forma delle condizioni materiali d'accoglienza;
 - la risposta alle esigenze delle persone vulnerabili;
 - il trattenimento;
 - il campo d'applicazione della direttiva;

¹ COM (2007) 640.

² Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea. Adottato il 5 novembre 2004.

³ COM (2007) 745.

- norme differenti per il trattamento dei richiedenti asilo vulnerabili e dei cittadini nazionali vulnerabili potrebbero dar luogo a discriminazioni;
- la mancanza di condizioni d'accoglienza armonizzate potrebbe fare aumentare i movimenti secondari dei richiedenti asilo, imponendo con ciò un'iniqua pressione sulle amministrazioni nazionali e sugli stessi richiedenti asilo.

La valutazione d'impatto esamina come tale situazione potrebbe evolvere se non fosse intrapresa nessuna azione a livello UE, e conclude che i problemi riscontrati persisterebbero e che un intervento a livello europeo è assolutamente necessario.

3. OBIETTIVI

Gli **obiettivi generali** della seconda fase del sistema comune europeo di asilo per quanto riguarda la direttiva accoglienza sono garantire norme più elevate per il trattamento delle persone che necessitano di protezione internazionale e contribuire alla riduzione del fenomeno dei movimenti secondari.

Gli obiettivi specifici della nuova direttiva sono, in particolare, i seguenti:

- I) facilitare l'accesso al mercato del lavoro;
- II) garantire norme adeguate per le condizioni materiali d'accoglienza;
- III) garantire una risposta adeguata alle esigenze dei gruppi vulnerabili;
- IV) garantire che il trattenimento sia disposto solo in casi eccezionali e rafforzare le garanzie legali per i richiedenti asilo in stato di trattenimento;
- V) definire chiaramente il campo d'applicazione della direttiva.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Tenuto conto della diversa natura degli obiettivi specifici sopra esposti, la valutazione d'impatto propone opzioni distinte per ciascuno di essi. L'opzione privilegiata è una combinazione delle opzioni privilegiate di ciascuno degli obiettivi specifici.

4.1. Status quo

Il quadro giuridico attuale rimarrebbe invariato; e le attività in corso negli Stati membri continuerebbero.

La Commissione continuerebbe a controllare l'attuazione della direttiva sulle condizioni d'accoglienza.

4.2. Opzione privilegiata

Data la complessità delle opzioni proposte, la presente sintesi si limita a elencare gli elementi principali che compongono l'opzione privilegiata: questa consiste sia di un'opzione di natura **legislativa** che di opzioni volte a **promuovere la cooperazione pratica** fra gli Stati membri.

Per quanto riguarda:

- **il campo d'applicazione della direttiva**, l'opzione privilegiata:

- chiarisce che la direttiva si applica in tutti i tipi di procedure di asilo (Dublino compreso) e a tutte le aree geografiche e strutture utilizzate per alloggiare i richiedenti asilo (anche in caso di trattenimento);
- garantisce che vi siano inclusi i richiedenti protezione sussidiaria;

- **l'accesso al mercato del lavoro**, l'opzione privilegiata:

- riduce le restrizioni temporali relative all'accesso all'occupazione;
- proibisce che sul mercato del lavoro, a livello nazionale, possano essere imposte condizioni che ostacolano il diritto all'occupazione per i richiedenti asilo.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, verte sullo scambio delle migliori prassi, nel quadro di EURASIL, relative alle restrizioni all'occupazione, per facilitare ulteriormente l'accesso al mercato del lavoro. Ad esempio, la prassi degli Stati membri di non chiedere permessi di lavoro e/o di consentire accesso immediato all'occupazione potrebbe coesistere con quella degli Stati membri che prevedono in questo settore misure più severe;

- **il trattenimento dei richiedenti asilo**, l'opzione privilegiata:

- mira a garantire che la misura del trattenimento sia generalmente evitata e vi si ricorra solo in casi eccezionali;
- introduce una serie di garanzie procedurali per i richiedenti asilo in stato di trattenimento, come il diritto di essere informati sui motivi di tale misura e sulle possibilità di impugnazione dinanzi a un giudice nazionale;
- prevede che le condizioni del trattenimento tengano conto della vulnerabilità delle persone con esigenze particolari, come i bambini e le vittime di tortura;
- prevede che i minori non vengano posti in stato di trattenimento a meno che ciò non sia nel prevalente interesse del minore, e vieta il trattenimento di minori non accompagnati;
- introduce un sistema di revisione periodica per monitorare il trattenimento.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, verte sullo scambio di migliori prassi, nel quadro di EURASIL, con gli Stati membri che applicano misure alternative al trattenimento (cioè garanzie finanziarie, presenza di un garante, ecc);

- **le condizioni materiali d'accoglienza**, l'opzione privilegiata:

- segue un approccio quantitativo basato sul principio delle "adeguate condizioni materiali d'accoglienza", che introduce come parametro il livello minimo di assistenza sociale di cui godono i cittadini dello Stato membro;
- introduce un obbligo di informazione per gli Stati membri allo scopo di monitorare, fra l'altro, il livello di assistenza accordata ai richiedenti asilo;

- assicura che la revoca o la riduzione delle condizioni d'accoglienza da parte delle autorità nazionali sia in linea con il principio di un adeguato tenore di vita e garantisce il diritto di impugnare tali decisioni.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, verte sullo scambio di migliori prassi, nel quadro di EURASIL, per garantire norme più elevate sulle condizioni materiali d'accoglienza, tenendo comunque conto delle capacità d'accoglienza degli Stati membri; nello specifico, potrebbero essere scambiate idee sui migliori modi di incanalare le esigenze dei richiedenti asilo per mezzo di centri d'accoglienza, o sui migliori modi di garantire che nelle strutture alloggiative si tenga conto dell'età e del sesso delle persone accolte e si rispetti il diritto alla vita privata e familiare;

- **persone con esigenze particolari**, l'opzione privilegiata:

- garantisce che siano predisposti meccanismi per individuare adeguatamente tali esigenze particolari e consentire ove necessario un controllo dei casi individuali;
- facilita l'accesso all'istruzione per i minori;
- obbliga gli Stati membri a prevenire la violenza di genere nei centri d'accoglienza;
- chiarisce il significato di nozioni essenziali attualmente previste dalla direttiva, come quella di "necessaria assistenza medica, o di altro tipo" e di "trattamento essenziale delle malattie";
- introduce l'obbligo di un'adeguata formazione del personale a contatto con vittime di tortura o stupro.

L'opzione privilegiata relativa alla cooperazione pratica, che completa quella di natura legislativa, prevede:

- lo scambio delle migliori prassi, nel quadro di EURASIL e su base regolare, relative al trattamento dei gruppi vulnerabili, in particolare per garantire un approccio proattivo nell'individuare le esigenze particolari, garantire l'accesso a un trattamento adeguato ove necessario, e garantire che il personale a contatto con tali gruppi riceva adeguata formazione;
- una cooperazione pratica, nel quadro di EURASIL, che possa contribuire all'adozione di un manuale UE in cui raccogliere le migliori prassi a livello europeo riguardanti la formazione del personale a contatto con i gruppi vulnerabili, orientamenti sull'individuazione delle esigenze particolari, l'alloggio delle persone vulnerabili, ecc.

I **vantaggi principali** dell'opzione privilegiata sono:

- la garanzia di **norme più elevate** per quanto riguarda il trattamento dei richiedenti asilo (più facile accesso al mercato del lavoro, garanzie procedurali per le persone in stato di trattenimento, norme più elevate per il trattamento dei gruppi vulnerabili, ecc.), in linea con il diritto internazionale, in particolare la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione;
- una **maggiore armonizzazione** delle condizioni d'accoglienza grazie a un intervento legislativo e rafforzate misure di cooperazione pratica, in modo da promuovere parità di

trattamento in tutta l'Unione e garantire un approccio generalizzato alle condizioni d'accoglienza.

Per quanto riguarda le ripercussioni principali:

- il fatto di garantire norme più elevate per l'accoglienza avrà un impatto positivo generale per i richiedenti asilo sotto il profilo del rispetto dei loro diritti fondamentali. In particolare, il diritto alla libera circolazione sarà rafforzato, prevedendo che il trattenimento sia disposto solo in casi eccezionali e vietando il trattenimento dei minori non accompagnati; il facilitare l'accesso al mercato del lavoro darà ai richiedenti asilo una maggiore indipendenza economica e sarà d'aiuto alla loro integrazione nello Stato membro ospitante; ai gruppi vulnerabili sarà rivolta una più adeguata attenzione garantendo che le loro esigenze siano debitamente e tempestivamente individuate e assicurando loro un trattamento appropriato; infine, lo scambio di migliori prassi e l'adozione di orientamenti in tutti i settori rilevanti delle condizioni d'accoglienza potrebbero essere un utilissimo strumento per garantire che in tutta l'Unione europea siano applicate norme più elevate possibile;
- garantendo maggiore parità di trattamento in tutta l'Unione europea, in particolare per quanto riguarda il trattenimento, le condizioni materiali d'accoglienza e l'accesso al mercato del lavoro, le misure proposte potrebbero essere d'aiuto nella riduzione del fenomeno dei movimenti secondari. La cooperazione pratica potrebbe inoltre contribuire all'instaurazione di prassi comuni nel campo dell'accoglienza dei richiedenti asilo, soprattutto per quanto riguarda il trattamento dei gruppi vulnerabili, attraverso l'adozione di un manuale UE contenente le migliori procedure e politiche da applicare in tutti gli Stati membri.

Per quanto riguarda la fattibilità finanziaria:

- per conformarsi alla nuova direttiva si renderebbero necessari sforzi finanziari:
 - ai fini delle condizioni materiali d'accoglienza, per allineare le politiche ai parametri stabiliti dalla nuova direttiva;
 - ai fini del trattamento delle persone vulnerabili, per stabilire, a livello nazionale, meccanismi per individuarne le esigenze particolari;
 - diretti a garantire alle persone vulnerabili l'accesso all'assistenza sanitaria a condizioni uguali a quelle applicabili ai cittadini dello Stato membro;
- il previsto intervento di riduzione delle restrizioni temporali per l'accesso al mercato del lavoro potrebbe portare a risparmi per gli Stati membri: i richiedenti asilo avrebbero difatti una maggiore indipendenza economica e sarebbero così evitati sussidi supplementari. I richiedenti asilo parteciperebbero inoltre ai sistemi fiscali degli Stati membri attraverso la tassazione del lavoro;
- provvedendo a che il trattenimento sia disposto solo in casi eccezionali si avrebbero risparmi per gli Stati membri; dato l'alto numero di persone impiegate nei centri di trattenimento per soddisfare i requisiti di sicurezza, le politiche di trattenimento potrebbero rivelarsi più costose di quanto lo sia alloggiare i richiedenti asilo in centri d'accoglienza aperti.

5. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il monitoraggio e la valutazione dell'opzione privilegiata saranno elementi importanti per valutare l'efficienza e l'efficacia della nuova direttiva: la Commissione ne valuterà regolarmente l'attuazione negli Stati membri e riferirà in merito. Saranno inoltre predisposti meccanismi annuali di informazione per monitorare i settori la cui attuazione si è rivelata problematica durante la prima fase della legislazione sull'asilo. Continueranno a tenersi riunioni regolari d'esperti per discutere dei problemi d'attuazione e per lo scambio di migliori prassi fra Stati membri.

La tabella che segue propone un elenco di indicatori che potrebbero essere usati per valutare i progressi e l'efficacia dell'opzione privilegiata nel realizzare i principali obiettivi.

Indicatori

- Livello di attuazione, da parte degli Stati membri, delle modifiche proposte alla direttiva sulle condizioni d'accoglienza.
- Numero di richiedenti asilo in un dato Stato membro
- Numero di richiedenti asilo aventi un lavoro in un dato Stato membro
- Numero di richiedenti asilo individuati come aventi esigenze particolari, e numero di rinvii alle istituzioni competenti
- Numero di richieste e trasferimenti nell'ambito del sistema Dublino.
- Risposte pertinenti EURODAC
- Ammontare dei sussidi concessi ai richiedenti asilo
- Numero di persone che beneficiano di attività finanziate dal FER
- Livello di risorse finanziarie stanziato per il FER
- Livello di risorse finanziarie stanziato per attività di cooperazione pratica
- Numero di formazioni svolte

DIRETTIVA 2003/9/CE DEL CONSIGLIO**del 27 gennaio 2003****recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 63, primo comma, punto 1, lettera b),

vista la proposta della Commissione ⁽¹⁾,

visto il parere del Parlamento europeo ⁽²⁾,

visto il parere del Comitato economico e sociale ⁽³⁾,

visto il parere del Comitato delle regioni ⁽⁴⁾,

considerando quanto segue:

- (1) Una politica comune nel settore dell'asilo, che preveda un regime europeo comune in materia di asilo, costituisce un elemento fondamentale dell'obiettivo dell'Unione europea relativo alla progressiva realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità.
- (2) Il Consiglio europeo, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha convenuto di lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo basato sulla piena e completa applicazione della convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951, quale integrata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, mantenendo così il principio di non respingimento (non-refoulement).
- (3) Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere, il regime europeo comune in materia di asilo dovrebbe includere a breve termine condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.
- (4) Stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo costituisce un ulteriore passo nella direzione di una politica europea sull'asilo.
- (5) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, la presente direttiva intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione dell'articolo 1 e dell'articolo 18 di detta Carta.
- (6) Per quanto riguarda il trattamento di persone che rientrano nel campo di applicazione della presente direttiva, gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi previsti dagli strumenti giuridici internazionali di cui sono parti e che vietano le discriminazioni.
- (7) Dovrebbero essere adottate norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri.
- (8) L'armonizzazione delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe contribuire a limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo dovuti alla varietà delle condizioni di accoglienza.
- (9) L'accoglienza di gruppi aventi particolari esigenze dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere a tali esigenze.
- (10) L'accoglienza di richiedenti asilo che si trovano in stato di trattenimento dovrebbe essere configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione.
- (11) Al fine di assicurare il rispetto di garanzie procedurali minime, che prevedano la possibilità di contattare le organizzazioni o i gruppi di persone che forniscono assistenza legale dovrebbero essere fornite informazioni su tali organizzazioni e gruppi di persone.
- (12) La possibilità di abuso del sistema di accoglienza dovrebbe essere contrastata prevedendo casi di riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo.
- (13) Occorre assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti asilo.
- (14) È opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti asilo, e dovrebbero pertanto essere promosse relazioni armoniose tra le comunità locali ed i centri di accoglienza.
- (15) Discende dal concetto stesso di norme minime che gli Stati membri hanno facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi e gli apolidi che chiedano la protezione internazionale in uno Stato membro.
- (16) In tale ottica, gli Stati membri sono inoltre invitati ad applicare le disposizioni della presente direttiva in relazione ai procedimenti di esame delle domande intese a conseguire una protezione diversa da quella conferita dalla convenzione di Ginevra, presentata dai cittadini di paesi terzi e apolidi.
- (17) L'attuazione della presente direttiva dovrebbe formare oggetto di periodiche valutazioni.

⁽¹⁾ GU C 213 E del 31.7.2001, pag. 286.

⁽²⁾ Parere espresso il 25 aprile 2002 (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

⁽³⁾ GU C 48 del 21.2.2002, pag. 63.

⁽⁴⁾ GU C 107 del 3.5.2002, pag. 85.

- (18) Poiché gli scopi dell'azione proposta, segnatamente l'istituzione di norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione proposta, essere meglio realizzati a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (19) A norma dell'articolo 3 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, il Regno Unito ha notificato, con lettera del 18 agosto 2001, la propria volontà di partecipare all'adozione ed applicazione della presente direttiva.
- (20) In applicazione dell'articolo 1 di tale protocollo, l'Irlanda non partecipa all'adozione della presente direttiva. Di conseguenza, fatto salvo l'articolo 4 di detto protocollo, le disposizioni della presente direttiva non si applicano all'Irlanda.
- (21) La Danimarca, a norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea, non partecipa all'adozione della presente direttiva e di conseguenza non è vincolata da essa, né è soggetta alla sua applicazione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I

SCOPO, DEFINIZIONI ED AMBITO DI APPLICAZIONE

Articolo 1

Scopo

La presente direttiva stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

- a) «Convenzione di Ginevra»: la convenzione del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967;
- b) «domanda di asilo»: la domanda presentata da un cittadino di un paese terzo o da un apolide che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale ad uno Stato membro, a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale sono considerate domande di asilo salvo che il cittadino di un paese terzo o l'apolide richieda esplicitamente un altro tipo di protezione che possa essere richiesto con domanda separata;

- c) «richiedente» o «richiedente asilo»: qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva;
- d) «familiari»: i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente asilo, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di asilo:
- il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;
 - i figli minori della coppia di cui al punto i) o del richiedente asilo, a condizione che non siano coniugati e siano a carico, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;
- e) «rifugiato»: qualsiasi persona rispondente ai criteri stabiliti dall'articolo 1A della convenzione di Ginevra;
- f) «status di rifugiato»: lo status riconosciuto da uno Stato membro alle persone aventi la qualità di rifugiato ed ammesse in quanto tali nel territorio di tale Stato membro;
- g) «procedimenti» e «ricorsi»: i procedimenti e i ricorsi stabiliti dal diritto nazionale degli Stati membri;
- h) «minore non accompagnato»: persone d'età inferiore ai diciotto anni che entrino nel territorio degli Stati membri senza essere accompagnate da un adulto che ne sia responsabile per legge o in base agli usi, fino a quando non siano effettivamente affidate ad un tale adulto; il termine include i minori che vengono abbandonati dopo essere entrati nel territorio degli Stati membri;
- i) «condizioni di accoglienza»: il complesso delle misure garantite dagli Stati membri a favore dei richiedenti asilo a norma della presente direttiva;
- j) «condizioni materiali di accoglienza»: le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o in forma di sussidi economici o buoni, nonché un sussidio per le spese giornaliere;
- k) «trattenimento»: il confinamento del richiedente asilo, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione;
- l) «centro di accoglienza»: qualsiasi struttura destinata all'alloggiamento collettivo di richiedenti asilo.

Articolo 3

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi ed agli apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo, nonché ai familiari già definiti all'articolo 2, lettera d), se inclusi nella domanda di asilo a norma del diritto nazionale.

2. La presente direttiva non si applica alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri.

3. La presente direttiva non si applica quando si applicano le disposizioni della direttiva 2001/55/CE del Consiglio del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi ⁽¹⁾.

4. Gli Stati membri possono decidere di applicare la presente direttiva in relazione a procedimenti di esame di domande intese ad ottenere forme di protezione diverse da quella conferita dalla convenzione di Ginevra per i cittadini di paesi terzi o apolidi cui sia stato negato lo status di rifugiato.

Articolo 4

Disposizioni più favorevoli

Gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e di parenti stretti dei richiedenti asilo presenti nello stesso Stato membro quando siano dipendenti da loro, oppure per motivi umanitari, purché tali disposizioni siano compatibili con la presente direttiva.

CAPO II

DISPOSIZIONI GENERALI SULLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Articolo 5

Informazione

1. Gli Stati membri informano i richiedenti asilo, entro un termine ragionevole non superiore a quindici giorni dopo la presentazione della domanda d'asilo all'autorità competente, almeno su qualsiasi beneficio riconosciuto e sugli obblighi loro spettanti in riferimento alle condizioni di accoglienza.

Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo siano informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria.

2. Gli Stati membri provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e, per quanto possibile, in una lingua che è ragionevole presumere che il richiedente asilo comprenda. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente.

⁽¹⁾ GU L 212 del 7.8.2001, pag. 12.

Articolo 6

Documentazione

1. Gli Stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status di richiedente asilo o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare nel territorio dello Stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame.

Per i titolari che non possono circolare liberamente in tutto il territorio dello Stato membro o in una parte di esso, il documento attesta altresì questa situazione.

2. Gli Stati membri possono escludere l'applicazione del presente articolo quando il richiedente asilo è in stato di trattamento e durante l'esame della domanda di asilo presentata alla frontiera o nel contesto di un procedimento volto a determinare se il richiedente asilo abbia il diritto di entrare legalmente nel territorio di uno Stato membro. In determinati casi, durante l'esame della domanda di asilo, gli Stati membri possono rilasciare ai richiedenti asilo altre prove documentali equivalenti al documento di cui al paragrafo 1.

3. Il documento di cui al paragrafo 1 non certifica necessariamente l'identità del richiedente asilo.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per rilasciare ai richiedenti asilo il documento di cui al paragrafo 1, che deve essere valido finché sono autorizzati a restare nel territorio o alla frontiera dello Stato membro interessato.

5. Gli Stati membri possono fornire ai richiedenti asilo un documento di viaggio quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la loro presenza in un altro Stato.

Articolo 7

Residenza e libera circolazione

1. I richiedenti asilo possono circolare liberamente nel territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. L'area assegnata non pregiudica la sfera inalienabile della vita privata e permette un campo d'azione sufficiente a garantire l'accesso a tutti i benefici della presente direttiva.

2. Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda.

3. Ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale.

4. Gli Stati membri possono subordinare la concessione delle condizioni materiali d'accoglienza all'effettiva residenza del richiedente asilo in un determinato luogo, da determinarsi dagli Stati membri. Tale decisione, che può essere di carattere generale, è presa caso per caso e definita dalla legislazione nazionale.

5. Gli Stati membri prevedono la possibilità di concedere ai richiedenti asilo un permesso temporaneo di allontanarsi dal luogo di residenza di cui ai paragrafi 2 e 4 e/o dall'area assegnata di cui al paragrafo 1. Le decisioni sono adottate caso per caso, in modo obiettivo ed imparziale e sono motivate qualora siano negative.

Il richiedente asilo non necessita di permesso per presentarsi dinanzi alle autorità e ai giudici se è necessaria la sua comparizione.

6. Gli Stati membri fanno obbligo ai richiedenti asilo di comunicare il loro indirizzo alle autorità competenti e di notificare loro con la massima tempestività qualsiasi sua successiva modificazione.

Articolo 8

Nucleo familiare

Quando provvedono ad alloggiare il richiedente asilo, gli Stati membri adottano misure idonee a mantenere nella misura del possibile l'unità del nucleo familiare presente nel loro territorio. Tali misure sono applicate con il consenso del richiedente asilo.

Articolo 9

Esami medici

Gli Stati membri possono disporre che i richiedenti siano sottoposti ad esame medico per ragioni di sanità pubblica.

Articolo 10

Scolarizzazione e istruzione dei minori

1. Gli Stati membri consentono ai figli minori di richiedenti asilo e ai richiedenti asilo minori di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quelle dei cittadini dello Stato membro ospitante, finché non sia concretamente eseguito un provvedimento di espulsione nei confronti loro o dei loro genitori. Tale istruzione può essere impartita nei centri di accoglienza.

Gli Stati membri interessati possono stabilire che tale accesso sia limitato al sistema educativo pubblico.

Sono considerati minori le persone di età inferiore alla maggiore età fissata nello Stato membro in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata. Gli Stati membri non revocano la possibilità di accedere all'istruzione secondaria per il solo fatto che il minore abbia raggiunto la maggiore età.

2. L'accesso al sistema educativo non è differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda di asilo da parte del minore o dei suoi genitori. Questo periodo può essere esteso a un anno quando è impartita un'istruzione specifica per facilitare l'accesso al sistema educativo.

3. Qualora l'accesso al sistema educativo previsto al paragrafo 1 non sia possibile a causa della situazione specifica del minore, lo Stato membro può offrire altre modalità d'insegnamento.

Articoli 11

Lavoro

1. Gli Stati membri stabiliscono un periodo a decorrere dalla data di presentazione della domanda di asilo in cui i richiedenti asilo non hanno accesso al mercato del lavoro.

2. Se entro un anno dalla presentazione della domanda di asilo non è stata presa una decisione in primo grado e il ritardo non può essere attribuito al richiedente asilo, gli Stati membri decidono a quali condizioni è concesso al richiedente asilo l'accesso al mercato del lavoro.

3. L'accesso al mercato del lavoro non è revocato durante i procedimenti di ricorso, quando un ricorso presentato avverso una decisione negativa adottata in esito ad un procedimento ordinario abbia effetto sospensivo, fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso.

4. Per ragioni legate alle politiche del mercato del lavoro, gli Stati membri possono dare la priorità ai cittadini dell'UE e ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

Articolo 12

Formazione professionale

Gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro.

L'accesso alla formazione professionale collegata a un contratto di lavoro è subordinato alla possibilità, per il richiedente asilo, di accedere al mercato del lavoro conformemente all'articolo 11.

Articolo 13

Disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono a che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali d'accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo.

2. Gli Stati membri adottano disposizioni relative alle condizioni materiali di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo.

Gli Stati membri provvedono a che la qualità di vita sia adeguata alla specifica situazione delle persone portatrici di particolari esigenze, ai sensi dell'articolo 17, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento.

3. Gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento.

4. Gli Stati membri possono obbligare i richiedenti asilo a sostenere o a contribuire a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria previsti nella presente direttiva, ai sensi del paragrafo 3, qualora i richiedenti asilo dispongano di sufficienti risorse, ad esempio qualora siano stati occupati per un ragionevole lasso di tempo.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

5. Le condizioni materiali di accoglienza possono essere fornite in natura o in forma di sussidi economici o buoni o mediante una combinazione di queste misure.

Qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato in conformità dei principi stabiliti nel presente articolo.

Articolo 14

Modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza

1. Nel caso in cui l'alloggio è fornito in natura, esso dovrebbe essere concesso in una delle seguenti forme oppure mediante una combinazione delle stesse:

- a) in locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo durante l'esame della domanda d'asilo presentata alla frontiera;
- b) in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata;
- c) in case private, appartamenti, alberghi o altre strutture atte a garantire un alloggio per i richiedenti.

2. Gli Stati membri provvedono affinché ai richiedenti asilo alloggiati ai sensi del paragrafo 1, lettere a), b) e c), sia garantito quanto segue:

- a) la tutela della vita familiare;
- b) la possibilità di comunicare con i parenti, i consulenti giuridici nonché i rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) e delle organizzazioni non governative (ONG) riconosciute dagli Stati membri.

Gli Stati membri prestano particolare attenzione alla prevenzione della violenza all'interno dei locali e dei centri di accoglienza di cui al paragrafo 1, lettere a) e b).

3. Gli Stati membri provvedono, se del caso, affinché i figli minori dei richiedenti asilo e i richiedenti asilo minori siano alloggiati assieme ai loro genitori o ai familiari adulti che ne abbiano la responsabilità per legge o in base agli usi.

4. Gli Stati membri provvedono a che i trasferimenti di richiedenti asilo da una struttura alloggiativa ad un'altra avvengano soltanto se necessari. Gli Stati membri dispongono che i richiedenti asilo possano informare i loro consulenti giuridici del trasferimento e del loro nuovo indirizzo.

5. Le persone che lavorano nei centri di accoglienza ricevono una formazione adeguata e sono soggette all'obbligo di riservatezza, quale previsto dal diritto nazionale, in ordine alle informazioni di cui vengano a conoscenza nel corso della loro attività.

6. Gli Stati membri possono coinvolgere i richiedenti asilo nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei centri attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti.

7. Ai consulenti giuridici o ai consiglieri dei richiedenti asilo nonché ai rappresentanti dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati o delle organizzazioni non governative da esso delegate e riconosciute dallo Stato membro interessato, è consentito l'accesso ai centri di accoglienza e alle altre strutture alloggiative, al fine di assistere tali richiedenti. Possono essere previste limitazioni dell'accesso soltanto per la sicurezza dei centri e delle strutture e dei richiedenti asilo.

8. Gli Stati membri possono stabilire in via eccezionale modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza diverse da quelle previste nel presente articolo, per un periodo ragionevole e di durata più breve possibile, qualora:

- sia richiesta una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo,
- le condizioni materiali di accoglienza di cui al presente articolo non siano disponibili in una determinata area geografica,
- le capacità di alloggio normalmente disponibili siano temporaneamente esaurite,
- il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.

Siffatte diverse condizioni soddisfano comunque le esigenze essenziali.

Articolo 15

Assistenza sanitaria

1. Gli Stati membri provvedono affinché i richiedenti asilo ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie.

2. Gli Stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari.

CAPO III

RIDUZIONE O REVOCA DELLE CONDIZIONI DI ACCOGLIENZA

Articolo 16

Riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza

1. Gli Stati membri possono ridurre o revocare le condizioni di accoglienza nei seguenti casi:

- a) qualora il richiedente asilo
 - lasci il luogo di residenza determinato dall'autorità competente senza informare tali autorità, oppure, ove richiesto, senza permesso, o
 - contravvenga all'obbligo di presentarsi alle autorità o alla richiesta di fornire informazioni o di comparire per un colloquio personale concernente la procedura d'asilo durante un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto nazionale, o
 - abbia già presentato una domanda nel medesimo Stato membro.

Se il richiedente asilo viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente, viene presa una decisione debitamente motivata, basata sulle ragioni della scomparsa, nel ripristino delle concessione di tutte le condizioni di accoglienza o di una parte di esse;

- b) qualora il richiedente asilo abbia occultato risorse finanziarie, beneficiando in tal modo indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza.

Qualora emerga che un richiedente asilo disponeva di mezzi sufficienti ad assicurarsi le condizioni materiali di accoglienza e l'assistenza sanitaria all'epoca in cui tali esigenze essenziali sono state soddisfatte, gli Stati membri possono chiedere al richiedente asilo un rimborso.

2. Uno Stato membro può rifiutare condizioni di accoglienza qualora un richiedente asilo non abbia dimostrato di aver presentato la sua domanda non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo in tale Stato membro.

3. Gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti.

4. Le decisioni di ridurre, revocare, o rifiutare le condizioni di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 sono adottate in modo individuale, obiettivo ed imparziale e sono motivate. Le decisioni sono basate sulla particolare situazione della persona interessata, specialmente per quanto concerne le

persone contemplate all'articolo 17, tenendo conto del principio di proporzionalità. Gli Stati membri assicurano in qualsiasi circostanza l'accesso al pronto soccorso.

5. Gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa.

CAPO IV

DISPOSIZIONI A FAVORE DI PERSONE PORTATRICI DI ESIGENZE PARTICOLARI

Articolo 17

Principio generale

1. Nelle misure nazionali di attuazione delle disposizioni del capo II, relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria, gli Stati membri tengono conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

2. Il paragrafo 1 si applica soltanto alle persone riconosciute portatrici di particolari esigenze in base ad una verifica individuale della loro situazione.

Articolo 18

Minori

1. Il prevalente interesse del minore costituisce un criterio fondamentale nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori.

2. Gli Stati membri garantiscono l'accesso ai servizi di riabilitazione per i minori che abbiano subito qualsiasi forma di abuso, negligenza, sfruttamento, tortura, trattamento crudele, disumano o degradante o che abbiano sofferto gli effetti di un conflitto armato e assicurano che siano predisposte, ove necessario, appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata.

Articolo 19

Minori non accompagnati

1. Gli Stati membri adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza. Le autorità competenti effettuano periodiche verifiche.

2. I minori non accompagnati che presentano domanda di asilo, dal momento in cui entrano nel territorio dello Stato membro ospite in cui la domanda d'asilo è stata presentata o viene esaminata sino al momento in cui ne debbono uscire, sono alloggiati:

- a) presso familiari adulti;
- b) presso una famiglia affidataria;
- c) in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori;
- d) in altri alloggi idonei per i minori.

Gli Stati membri possono alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto i 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo.

Per quanto possibile i fratelli sono alloggiati insieme, tenendo conto del prevalente interesse del minore in questione e, in particolare, della sua età e del grado di maturità. I cambi di residenza di minori non accompagnati sono limitati al minimo.

3. Gli Stati membri, a tutela del prevalente interesse del minore non accompagnato, si adoperano per rintracciare quanto prima i suoi familiari. Nei casi in cui sussistano rischi per la vita o l'integrità del minore o dei suoi parenti stretti, in particolare se questi sono rimasti nel paese di origine, la raccolta, il trattamento e la diffusione delle informazioni relative a queste persone sono effettuate in via confidenziale, in modo da non mettere in pericolo la loro sicurezza.

4. Le persone che si occupano di minori non accompagnati hanno ricevuto o ricevono una specifica formazione in merito alle particolari esigenze degli stessi e sono soggette, conformemente a quanto stabilito dal diritto nazionale, all'obbligo di riservatezza relativamente alle informazioni di cui dovessero venire a conoscenza durante l'attività da loro svolta.

Articolo 20

Vittime di tortura e di violenza

Gli Stati membri provvedono affinché, se necessario, le persone che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza ricevano il necessario trattamento per i danni provocati dagli atti sopra menzionati.

CAPO V

MEZZI DI RICORSO

Articolo 21

Mezzi di ricorso

1. Gli Stati membri garantiscono che le decisioni negative relative alla concessione di benefici ai sensi della presente direttiva o le decisioni adottate a norma dell'articolo 7 che riguardano individualmente i richiedenti asilo possano essere impugnate secondo le modalità stabilite dal diritto nazionale. Almeno in ultimo grado è garantita la possibilità di ricorso o revisione dinanzi a un organo giudiziario.

2. Le modalità di accesso all'assistenza legale in siffatti casi sono stabilite dal diritto nazionale.

CAPO VI

AZIONI VOLTE A MIGLIORARE L'EFFICIENZA DEL SISTEMA DI ACCOGLIENZA

Articolo 22

Cooperazione

Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione i dati, suddivisi per età e sesso, relativi al numero di persone alle quali si applicano le condizioni di accoglienza e forniscono informazioni complete su tipo, denominazione e forma dei documenti di cui all'articolo 6.

Articolo 23

Sistema di orientamento, sorveglianza e controllo

Gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, assicurano adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello qualitativo delle condizioni di accoglienza.

Articolo 24

Personale e risorse

1. Gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti asilo di entrambi i sessi.

2. Gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per l'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva.

CAPO VII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 25

Relazioni

Entro il 6 agosto 2006 la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione della presente direttiva, proponendo all'occorrenza le necessarie modifiche.

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione tutte le informazioni utili ai fini della relazione, ivi compresi i dati statistici di cui all'articolo 22 entro il 6 febbraio 2006.

Successivamente a tale relazione, la Commissione riferisce al Parlamento europeo e al Consiglio almeno ogni cinque anni sull'applicazione della presente direttiva.

*Articolo 26***Recepimento**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 6 febbraio 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Gli Stati membri determinano le modalità di tali riferimenti.

2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione il testo delle disposizioni nazionali che essi adottano nel settore contemplato dalla presente direttiva.

*Articolo 27***Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

*Articolo 28***Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea.

Fatto a Bruxelles, addì 27 gennaio 2003.

Per il Consiglio

Il Presidente

G. PAPANDREOU



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.11.2007
COM(2007) 745 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**SULL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA 2003/9/CE DEL CONSIGLIO, DEL
27 GENNAIO 2003, RECANTE NORME MINIME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA
DEI RICHIEDENTI ASILO NEGLI STATI MEMBRI**

1. INTRODUZIONE

Il 27 gennaio 2003 il Consiglio ha adottato la direttiva 2003/9/CE recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri¹. La direttiva è applicabile in tutti gli Stati membri, eccetto l'Irlanda e la Danimarca², ed è diretta ad armonizzare le norme degli Stati membri sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, contribuendo così a introdurre condizioni uniformi a livello europeo nel campo dell'asilo e a ridurre i movimenti secondari. La direttiva costituisce un elemento fondante della prima fase del regime europeo comune di asilo previsto nei programmi di Tampere del 1999 e dell'Aia del 2004³.

La presente relazione, che ottempera all'obbligo imposto alla Commissione dall'articolo 25 della direttiva, intende fornire una panoramica sul recepimento e sull'applicazione della direttiva negli Stati membri e individuare eventuali problemi. Le sue conclusioni hanno contribuito all'elaborazione del libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo.

La relazione si basa su due studi, con cui sono state raccolte le informazioni necessarie sullo stato di attuazione e applicazione della direttiva⁴.

Per quanto riguarda gli Stati membri (Belgio, Grecia, Germania e Austria) che al momento della redazione (fine 2006) non avevano adottato gli atti di recepimento necessari, le informazioni sono state ricavate dai progetti legislativi disponibili.

2. CONTROLLO DEL RECEPIMENTO

Gli Stati membri erano tenuti a recepire la direttiva entro il 6 febbraio 2005.

I servizi della Commissione hanno assistito attivamente gli Stati membri nel processo di recepimento, organizzando riunioni periodiche con esperti nazionali.

Scaduto il termine per il recepimento, sono stati avviati procedimenti di infrazione contro gli Stati membri che non avevano comunicato o non avevano comunicato integralmente gli atti di recepimento. Successivamente, in conformità dell'articolo 226 del trattato, la Commissione ha inviato 19 lettere di diffida e 10 pareri motivati. Nei confronti di 6 Stati membri è stato promosso ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. Tre ricorsi sono stati ritirati, uno chiuso⁵ e due sono ancora pendenti⁶.

¹ GU L 31 del 6.2.2003, pag. 18.

² Ai fini della presente relazione, per "Stati membri" si intendono gli Stati membri vincolati dalla direttiva.

³ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999; allegato I, delle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del novembre 2004.

⁴ EMN "Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States" (Sistemi di accoglienza, loro capacità e situazione sociale dei richiedenti asilo nel sistema di accoglienza degli Stati membri dell'UE), maggio 2006 – studio commissionato alla rete "Odysseus" (*Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe*).

⁵ Ricorso contro l'Austria, in cui l'Austria è stata dichiarata inadempiente agli obblighi previsti dal trattato.

⁶ Ricorsi contro la Grecia e la Germania.

3. ATTUAZIONE DI DISPOSIZIONI SPECIFICHE

3.1. Campo di applicazione

Ai sensi dell'articolo 2, lettera c), e dell'articolo 3, la direttiva si applica ai richiedenti asilo dal momento in cui presentano domanda di protezione internazionale a norma della convenzione di Ginevra, fino a quando è presa una decisione definitiva sulla domanda.

Di fatto non sono stati rilevati problemi per quanto riguarda le persone cui si applica la direttiva. Inoltre, quasi tutti gli Stati membri hanno scelto di applicare la direttiva anche ai richiedenti protezione sussidiaria.

Va osservato che il motivo principale per cui la protezione sussidiaria non è stata inserita nella direttiva è che all'epoca della sua adozione questo concetto non faceva ancora parte dell'*acquis* dell'Unione europea sull'asilo. Tuttavia, con l'adozione della direttiva sulla qualifica di rifugiato⁷, tale concetto è diventato parte integrante del quadro legislativo europeo sull'asilo e dovrebbe ripercuotersi in tutti gli strumenti sull'asilo.

Sono state riscontrate difficoltà minori per quanto concerne l'applicazione tempestiva della direttiva. Alcuni Stati membri, in cui l'iter legislativo si articola in varie fasi, non applicano ad esempio la direttiva nella fase dell'esame della ricevibilità della domanda (Spagna e Paesi Bassi). Altri la applicano solo ai richiedenti già registrati o titolari di una carta di identità particolare (Grecia, Regno Unito e Cipro). Alcuni Stati membri, inoltre, limitano l'applicabilità della direttiva durante il periodo necessario per determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo a norma del regolamento di Dublino⁸ (Austria, Francia e Spagna).

Tutti gli Stati membri rispettano la norma secondo cui la direttiva si applica fino a quando è presa una decisione definitiva sulla domanda di asilo (ossia una decisione che ai sensi del diritto nazionale non può più essere impugnata).

Sussistono tuttavia gravi problemi quanto all'applicabilità della direttiva in tutti i locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo. Ben sette Stati membri (Regno Unito, Belgio, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Lussemburgo e Cipro)⁹ non applicano la direttiva nei centri di permanenza temporanea. Altri Stati membri (ad esempio l'Austria) non la applicano nelle zone di transito.

Poiché la direttiva non tollera eccezioni quanto alla sua applicabilità in certe strutture per i richiedenti asilo, le sue disposizioni si applicano in tutti i tipi di locali, inclusi i centri di permanenza temporanea.

⁷ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (GU L 304 del 30.9.2004).

⁸ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1).

⁹ La situazione della Spagna, della Grecia e del Portogallo non è chiara.

3.2. Norme procedurali

3.2.1. *Informazione*

Ai sensi dell'articolo 5, gli Stati membri sono tenuti a informare i richiedenti asilo, per iscritto e in una lingua da questi compresa, sui benefici e sugli obblighi derivanti loro dalla direttiva e sulle organizzazioni che forniscono assistenza legale o di altro tipo.

In quasi tutti gli Stati membri i richiedenti asilo sono debitamente informati. Solo qualche Stato membro non ha recepito integralmente tale disposizione (Germania) o l'ha recepita solo in parte (Austria).

Qualche problema sussiste in alcuni Stati membri (Cipro, Slovenia, Germania e Malta) in cui le informazioni sulle organizzazioni che prestano assistenza ai richiedenti asilo sembrano essere insufficienti.

Tutti gli Stati membri forniscono le informazioni entro 15 giorni dalla data di presentazione della domanda di asilo. Il numero delle lingue in cui le informazioni sono disponibili varia da uno Stato membro all'altro – da 3 (Malta) a 34 (Austria).

L'accesso alle informazioni in più lingue è fondamentale per assicurare ai richiedenti asilo l'effettivo accesso ai diritti garantiti dalla direttiva. **Gli Stati membri sono pertanto incoraggiati a ricorrere all'assistenza finanziaria del Fondo europeo per i rifugiati¹⁰ per aumentare il numero di lingue in cui le informazioni sono rese disponibili.**

3.2.2. *Documentazione*

Ai sensi dell'articolo 6, gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai richiedenti asilo, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, un documento che ne certifichi il nome e lo status.

Molti Stati membri non rispettano questo termine. Alcuni non hanno ancora introdotto disposizioni al riguardo nella legislazione nazionale (Germania, Paesi Bassi, Ungheria, Grecia e Spagna). Altri, pur avendo introdotto un termine chiaro, non lo rispettano nella pratica (Italia, Svezia, Regno Unito e Francia).

Tutti gli Stati membri rilasciano la documentazione appropriata ai richiedenti asilo che non sono in stato di trattenimento. Tuttavia, sia la forma che il contenuto dei documenti variano notevolmente. In particolare, molti Stati membri rilasciano documenti che non specificano l'identità; ciò, pur essendo consentito dalla direttiva, causa molti problemi pratici (ad esempio, per l'apertura di un conto bancario). Tali problemi potrebbero essere superati con un modulo armonizzato dei documenti da rilasciare ai richiedenti asilo, che ne specifichi l'identità.

Di fatto, tutti gli Stati membri (eccetto Paesi Bassi, Cipro e Italia) non rilasciano documenti ai richiedenti asilo in stato di trattenimento, come consentito dalla direttiva.

¹⁰ Decisione 2004/904/CE del Consiglio, del 2 dicembre 2004, che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010 (GU L 381 del 28.12.2004, pag. 52).

Nella maggior parte degli Stati membri i documenti sono validi per tutta la durata della procedura e negli Stati membri in cui la validità è limitata (da 2 mesi a un anno) la procedura di rinnovo non crea alcun problema.

3.2.3. *Procedura di revoca delle condizioni di accoglienza*

In caso di decisione di revoca delle condizioni di accoglienza a norma dell'articolo 16, paragrafi da 1 a 3, la direttiva prevede determinate norme procedurali (articolo 16, paragrafo 4), incluso il diritto di impugnare una decisione negativa e il diritto di beneficiare dell'assistenza legale gratuita durante l'impugnazione (articolo 21).

Non sono stati riscontrati grossi problemi per quanto riguarda la garanzia del carattere individuale, imparziale e indipendente delle decisioni di revoca.

Sono state osservate alcune lacune in relazione alla possibilità di impugnare determinate decisioni negative. Tutti gli Stati membri prevedono questa possibilità per le decisioni di trattenimento, alcuni però non hanno adottato nessuna disposizione per le impugnazioni contro le decisioni che pregiudicano la libertà di circolazione delle persone (Austria, Regno Unito e Slovacchia) o che revocano o riducono le condizioni di accoglienza (Ungheria e Slovenia), o contro le decisioni diverse da quelle di trattenimento (Spagna e Malta). Gli altri problemi constatati riguardano l'insufficiente giustificazione delle decisioni di revoca o la loro notificazione per via orale (Paesi Bassi e Slovenia). Tutte queste situazioni sono contrarie all'articolo 21, paragrafo 1.

Solo due Stati membri (Cipro e Grecia) non hanno adottato disposizioni per l'accesso gratuito all'assistenza legale in fase di impugnazione. Alcuni Stati membri la contemplano solo per i richiedenti asilo che non sono in grado di sostenere le spese o per quelli la cui impugnazione sarà probabilmente accolta (ad esempio Paesi Bassi e Germania). Infine, in altri Stati membri (Lettonia, Ungheria, Austria ed Estonia) sono stati rilevati problemi pratici quanto all'effettivo accesso all'assistenza legale.

3.3. **Condizioni materiali di accoglienza e unità del nucleo familiare**

3.3.1. *Forma*

Gli articoli 13 e 14 impongono agli Stati membri di fornire ai richiedenti asilo le condizioni materiali di accoglienza (ossia alloggio, vitto, vestiario, ecc.), ma lascia un ampio potere discrezionale quanto alla forma.

Nella maggior parte degli Stati membri l'**alloggio** è fornito **in natura**. La forma più comune è l'alloggiamento collettivo. Solo pochi Stati membri (Regno Unito, Belgio, Italia e Svezia) concedono alloggi individuali. In alcuni Stati membri (Austria, Finlandia, Slovenia, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca e Slovacchia) il tipo di alloggio varia a seconda della fase procedurale. In casi molto rari le esigenze di alloggio sono soddisfatte mediante sussidi economici (Francia, Italia, Spagna e Slovenia, per mancanza di alloggi; Belgio e Portogallo, in funzione della fase procedurale; Cipro, come principio). Nella maggior parte degli Stati membri il **vitto** è fornito in natura (eccetto in Estonia, Lettonia, Regno Unito, Finlandia e Svezia). Sebbene le **esigenze** dei richiedenti asilo **in termini di vestiario** siano soddisfatte in svariati modi, gli Stati membri che rispondono a tali esigenze con sussidi economici sono ancora una minoranza (Austria, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna, Svezia, Portogallo, Cipro e talvolta Belgio e Austria).

Inoltre, anche se le esigenze materiali di base sono soddisfatte in natura, i richiedenti asilo ricevono quasi sempre (eccetto in Slovenia) sussidi economici per altre spese determinate.

3.3.2. *Condizioni sufficienti e unità del nucleo familiare*

Ai sensi degli articoli 13 e 14, le condizioni materiali di accoglienza devono essere sufficienti a garantire la salute e la sussistenza dei richiedenti asilo. L'articolo 8 e l'articolo 14, paragrafo 2, impongono poi agli Stati membri di mantenere l'unità del nucleo familiare dei richiedenti asilo cui è fornito l'alloggio.

Non sono stati rilevati grossi problemi laddove le condizioni materiali di accoglienza sono fornite in natura e in centri di accoglienza.

Nella maggior parte delle situazioni il numero di alloggi destinati ai richiedenti asilo soddisfa le esigenze. Quando i richiedenti asilo ricevono un alloggio, la maggior parte degli Stati membri garantisce l'unità del loro nucleo familiare, come previsto dalla direttiva. Solo due Stati membri (Italia e Germania) subordinano il mantenimento dell'unità del nucleo familiare al rispetto da parte dei richiedenti asilo di determinati requisiti procedurali, che potrebbero essere in contrasto con la direttiva.

Tuttavia, in alcuni Stati membri (Cipro, Italia e Francia) il numero di posti disponibili per i richiedenti asilo è ancora insufficiente. Sono stati riscontrati ulteriori problemi per quanto riguarda il vestiario (Slovenia, Slovacchia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Lettonia, Cipro e Paesi Bassi) o il livello delle condizioni di accoglienza, generalmente basso (Lituania e Grecia).

Sebbene in linea generale, per ovvi motivi, le condizioni di accoglienza fornite ai richiedenti asilo in stato di trattenimento siano diverse da quelle offerte ai richiedenti asilo che non lo sono, la loro adeguatezza è discutibile solo riguardo a pochi Stati membri (Ungheria, Lituania, Slovenia, Grecia, Belgio, Italia e Malta).

I principali problemi di applicazione della direttiva sono stati osservati negli Stati membri che concedono sussidi economici ai richiedenti asilo. Tali sussidi molto spesso sono troppo modesti per garantire la sussistenza (Cipro, Francia, Estonia, Austria, Portogallo e Slovenia). Solo raramente gli importi sono comparabili a quelli dell'assistenza sociale minima concessa ai cittadini, e anche quando lo sono non sempre tali sussidi sono sufficienti in quanto i richiedenti asilo non possono contare sul sostegno della famiglia e/o di altro tipo.

3.3.3. *Casi di revoca delle condizioni di accoglienza*

L'articolo 16, paragrafi da 1 a 3, specifica le situazioni in cui le condizioni di accoglienza concesse ai richiedenti asilo possono essere ridotte o revocate (ad esempio, per inosservanza dell'obbligo di presentarsi alle autorità o per indebito beneficio delle condizioni materiali di accoglienza).

Alcuni Stati membri revocano le condizioni di accoglienza in situazioni non autorizzate dalla direttiva (Finlandia, Germania, Paesi Bassi e alcune regioni dell'Austria).

Solo pochi Stati membri scelgono, in applicazione dell'articolo 16, paragrafo 2, di negare le condizioni di accoglienza ai richiedenti asilo che non presentano la domanda non appena possibile (Grecia, Malta, Cipro e Regno Unito). Nel caso del Regno Unito, tuttavia, il ricorso

a tale disposizione è stato molto limitato a seguito di una sentenza della *House of Lords* sul rispetto dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo¹¹.

3.4. Diritti

3.4.1. Libera circolazione e residenza

L'articolo 7 accorda ai richiedenti asilo il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri in cui hanno presentato domanda di asilo e di scegliere un luogo di residenza. Tale diritto può essere limitato per vari motivi (pubblico interesse, ordine pubblico, trattamento rapido della domanda).

Richiedenti asilo che non sono in stato di trattenimento

Data l'ampia discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri per limitare il diritto alla libera circolazione e alla residenza, non sono stati segnalati grossi problemi quanto all'applicazione delle disposizioni pertinenti.

La maggior parte degli Stati membri riconosce il diritto di circolare liberamente su tutto il territorio nazionale. Qualche Stato membro (Repubblica ceca, Austria e Lituania) si riserva il diritto di limitare la libera circolazione per motivi di ordine pubblico. Due Stati membri (Germania e Austria) limitano regolarmente la libera circolazione dei richiedenti asilo a un distretto. In altri Stati membri (Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Lituania, Estonia e Repubblica ceca) la libera circolazione è limitata nella pratica, in quanto i richiedenti asilo hanno l'obbligo di presentarsi alle autorità o di rimanere nei centri di accoglienza in determinate fasce orarie.

Alcuni Stati membri non consentono ai richiedenti asilo di scegliere il luogo di *residenza* (Austria, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Grecia). Altri lo consentono a determinate condizioni o in una determinata fase della procedura di asilo. Qualche Stato membro (ad esempio Francia e Cipro) lascia libera scelta ai richiedenti asilo, essendo questo molto spesso l'unico modo per compensare la carenza delle capacità dei centri di accoglienza. Alcuni Stati membri inoltre fanno ricorso alla disposizione per subordinare le condizioni di accoglienza al luogo di residenza (Polonia, Finlandia, Estonia e Lituania).

In alcuni Stati membri i richiedenti asilo sono liberi di lasciare il luogo di residenza senza autorizzazione o previa richiesta meramente formale, che di norma è accolta (Cipro, Francia, Portogallo, Lussemburgo, Malta, Polonia, Svezia, Belgio, Estonia, Italia e Ungheria). Altri Stati membri hanno introdotto sistemi di controllo più rigorosi, basati su un numero limitato di giorni di assenza, sull'obbligo di presentarsi alle autorità o sull'impossibilità quasi totale di lasciare il luogo di residenza salvo circostanze eccezionali.

Richiedenti asilo in stato di trattenimento

Tutti gli Stati membri prevedono il trattenimento per vari motivi, dalle circostanze eccezionali (Germania) al trattenimento di tutti i richiedenti asilo entrati illegalmente nel territorio dello Stato membro, salvo quelli aventi esigenze particolari (Malta). Analogamente, la durata del

¹¹ Conclusioni del *Lords of Appeal for Judgment* nella causa *Regina v. Secretary of State for the Home Department* del 3 novembre 2005, [2005] UKHL 66.

trattenimento varia da 7 giorni (Portogallo) a 12 mesi (Malta e Ungheria), o può addirittura essere a tempo indeterminato (Regno Unito e Finlandia).

Tuttavia, dato che ai sensi della direttiva il trattenimento costituisce un'eccezione alla regola generale della libera circolazione, cui si può fare ricorso solo "ove risultasse necessario", il trattenimento automatico senza valutazione della situazione della persona interessata è contrario alla direttiva. Inoltre, salvo nei casi debitamente giustificati (ad esempio per motivi di ordine pubblico), una durata del trattenimento che impedisce ai richiedenti asilo in stato di trattenimento di beneficiare dei diritti garantiti dalla direttiva è contraria alle disposizioni della medesima.

3.4.2. *Accesso ai centri di accoglienza*

I richiedenti asilo sono legittimati a contattare l'ACNUR, i loro consulenti legali e le ONG.

Non sono stati segnalati problemi particolari per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 14, paragrafo 2. L'ACNUR, i consulenti legali e le ONG in generale possono accedere agevolmente a tutti i centri di accoglienza (inclusi quelli di permanenza temporanea) e hanno contatti con i richiedenti asilo. Alcuni Stati membri subordinano l'accesso ai centri di accoglienza a un'autorizzazione speciale (soprattutto per le ONG).

3.4.3. *Accesso all'assistenza sanitaria e all'occupazione*

I richiedenti asilo hanno inoltre diritto a un accesso condizionato al mercato del lavoro e all'assistenza sanitaria.

Come previsto dall'articolo 15, tutti gli Stati membri garantiscono quanto meno l'accesso alle *prestazioni di pronto soccorso*, anche per i richiedenti asilo in stato di trattenimento. Molti Stati membri hanno esteso l'accesso all'assistenza sanitaria, concedendo talvolta lo stesso accesso previsto per i loro cittadini (Repubblica ceca, Paesi bassi, Polonia).

Data la notevole flessibilità dell'articolo 11, non sono stati riscontrati grossi problemi per quanto riguarda il rispetto delle norme sull'accesso dei richiedenti asilo al mercato del lavoro.

Metà degli Stati membri limita tale accesso a un periodo massimo autorizzato, ossia a un anno (Repubblica ceca, Estonia, Germania, Francia, Ungheria, Lettonia, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito e Cipro). Nove Stati membri (Grecia, Portogallo, Austria, Finlandia, Svezia, Italia, Spagna, Paesi Bassi e Lussemburgo) autorizzano l'accesso dopo periodi più brevi (da subito in Grecia fino a 9 mesi in Lussemburgo). Solo la Lituania viola la direttiva e non prevede affatto tale possibilità.

Per ovvi motivi i richiedenti asilo in stato di trattenimento di fatto non hanno accesso al mercato del lavoro. Questa situazione potrebbe essere incompatibile con la direttiva negli Stati membri in cui la durata del trattenimento può superare i 12 mesi (Finlandia e Regno Unito).

Molto spesso gli Stati membri impongono ai richiedenti asilo di presentare domanda di permesso di lavoro (Austria, Belgio, Estonia, Germania, Ungheria, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Spagna, Lussemburgo, Francia e Regno Unito) e limitano l'accesso al mercato del lavoro a determinati settori economici (Cipro) e il numero di

ore di lavoro autorizzate (talvolta in modo piuttosto restrittivo) (Paesi Bassi, Francia e Austria).

L'imposizione di ulteriori restrizioni ai richiedenti asilo cui è già stato concesso l'accesso al mercato del lavoro, come l'obbligo del permesso di lavoro, potrebbe ostacolare seriamente tale accesso nella pratica.

3.4.4. Accesso all'istruzione

Ai sensi dell'articolo 10, i richiedenti asilo minori o i figli minori dei richiedenti asilo (compresi quelli in stato di trattenimento) hanno diritto di accedere all'istruzione al più tardi entro 3 mesi dalla domanda di asilo.

Minori che non sono in stato di trattenimento

L'accesso all'istruzione primaria non pone problemi, mentre l'accesso a quella secondaria è spesso subordinato alla disponibilità di posti o a decisioni delle autorità locali (Austria, Slovenia, Finlandia e Ungheria). In qualche Stato membro i minori possono accedere alla scolarizzazione solo in particolari momenti dell'anno scolastico, cosa che nella pratica può comportare ritardi (Polonia e Francia).

Minori in stato di trattenimento

Contrariamente alle disposizioni della direttiva, molti Stati membri negano ai minori in stato di trattenimento l'accesso all'istruzione o lo rendono impossibile o molto limitato nella pratica (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito e Paesi Bassi). Solo pochi Stati membri riconoscono tale diritto o organizzano classi speciali nei centri di permanenza temporanea (Lettonia, Repubblica ceca, Lituania e Svezia).

3.5. Richiedenti asilo aventi esigenze particolari

3.5.1. Identificazione

Poiché vige l'obbligo di soddisfare le particolari esigenze dei richiedenti asilo vulnerabili, gli Stati membri sono tenuti ad identificarle (articolo 17).

Sono già state rilevate alcune lacune nel recepimento in relazione alla definizione dei gruppi vulnerabili. Sebbene quasi tutti gli Stati membri riconoscano tali persone elencando la totalità dei gruppi citati nella direttiva o ricorrendo a una clausola aperta, alcuni non coprono tutto l'elenco di cui all'articolo 17, paragrafo 1, o non contemplano affatto tale tipologia di richiedenti asilo (Slovacchia, Francia, Ungheria, Lituania, Malta, Polonia, Lettonia, Estonia e alcune regioni dell'Austria).

Inoltre, alcuni Stati membri (Regno Unito, Germania, Austria, Belgio, Lussemburgo, Grecia, Italia, Slovacchia e Slovenia) non dispongono di procedure di identificazione, il che letteralmente non è un obbligo, tuttavia potrebbero sorgere seri dubbi sul modo in cui le persone aventi esigenze particolari sono identificate e sulla loro effettiva identificazione negli Stati membri sprovvisti di tali procedure.

L'identificazione dei richiedenti asilo vulnerabili è un elemento essenziale senza il quale le disposizioni della direttiva sul trattamento speciale da riservare loro perderebbero ogni significato.

3.5.2. *Esigenze dei richiedenti asilo vulnerabili*

Il soddisfacimento delle esigenze delle persone vulnerabili è uno dei principali aspetti in cui l'applicazione della direttiva risulta carente.

Ai richiedenti asilo vulnerabili devono essere garantiti servizi di riabilitazione adeguati (minori vittime di abuso, negligenza, sfruttamento, ecc.), la rappresentanza legale (minori non accompagnati) o il trattamento necessario (vittime di qualsiasi atto di violenza) – cfr. articoli da 17 a 20.

Le esigenze speciali di alloggio sono generalmente soddisfatte, mentre l'accesso adeguato all'assistenza sanitaria è incompleto: manca un accesso effettivo all'assistenza medica, manca l'assistenza specifica (in particolare per le vittime di tortura e di violenza) e la copertura delle spese è insufficiente.

Sebbene in linea di principio i minori siano alloggiati con i loro genitori o con altri parenti, sono state rilevate carenze per quanto riguarda i minori con esigenze particolari. In alcuni casi non sono state adottate disposizioni giuridiche specifiche (Estonia, Francia, Ungheria, Lettonia e Lussemburgo). In vari altri Stati membri sussistono problemi pratici (valutazione inadeguata delle esigenze, mancanza di risorse umane specializzate) che rendono più difficile ricorrere effettivamente a misure speciali per i minori.

Di fatto tutti gli Stati membri assicurano la rappresentanza legale dei minori non accompagnati. In generale questi sono alloggiati presso una famiglia affidataria o in centri speciali. La ricerca dei loro familiari inoltre è garantita per legge o nella pratica. Solo tre Stati membri (Germania, Svezia e Portogallo) hanno scelto di alloggiare i minori non accompagnati di età superiore a 16 anni in centri di accoglienza per adulti.

Possono sorgere gravi problemi negli Stati membri che non escludono lo stato di trattenimento per i richiedenti asilo aventi esigenze particolari. La maggior parte di tali Stati membri autorizza il trattenimento di minori e molti autorizzano perfino il trattenimento di minori non accompagnati. Dato che il livello delle condizioni di accoglienza delle persone trattenute inevitabilmente è inferiore, è difficile immaginare come possano essere soddisfatte le esigenze particolari delle persone vulnerabili (soprattutto minori). Anche se alcuni Stati membri hanno preso le misure necessarie a tal fine, queste non coprono tutti i gruppi di persone aventi esigenze particolari.

Vista la situazione particolare dei richiedenti asilo vulnerabili, il loro trattenimento dovrebbe essere contemplato solo come *extrema ratio*, in casi debitamente giustificati. In ogni modo, il trattenimento non dovrebbe compromettere l'accesso ai diritti garantiti dalla direttiva (accesso all'assistenza sanitaria adeguata, trattamento necessario, riabilitazione necessaria, istruzione dei minori). Inoltre, per i minori, la decisione di trattenimento deve tenere conto anche dell'interesse superiore del minore.

Oltre a ciò, per quanto concerne i minori non accompagnati, l'articolo 19, paragrafo 2, prevede chiaramente che questi debbano essere alloggiati presso familiari adulti, presso una famiglia affidataria, in centri di accoglienza che dispongano di specifiche strutture per i minori o in altri alloggi idonei per i minori. Il trattenimento di questi richiedenti asilo può pertanto essere deciso solo nel pieno rispetto di tale disposizione e solo se il trattenimento si conferma nell'interesse superiore del minore.

3.6. Funzionamento del sistema di accoglimento

3.6.1. Personale e risorse

Ai sensi dell'articolo 24, le persone che si occupano dei richiedenti asilo devono ricevere la formazione necessaria e gli Stati membri devono stanziare risorse adeguate per accogliere i richiedenti asilo.

Il livello delle risorse umane e materiali stanziati per attuare il sistema di accoglimento suscita dubbi in tre Stati membri (Italia, Cipro e Malta).

La formazione del personale generalmente è prevista per legge o assicurata nella pratica. Sussistono tuttavia alcuni problemi quanto all'oggetto dei corsi di formazione, che molto spesso sono incentrati sulle donne e sui minori. Solo qualche Stato membro prevede formazioni sulle vittime di tortura. In alcuni casi sono state rilevate carenze in termini di personale qualificato (Estonia, Grecia e Lituania) e di formazione linguistica (Estonia, Grecia e Polonia).

Il principio dell'obbligo di riservatezza da parte del personale è stato largamente attuato sia per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni che per quelli di altre parti coinvolte. Si registrano tuttavia alcune lacune quando interi centri sono gestiti da soggetti privati, ad esempio ONG.

4. CONCLUSIONI

Nel complesso la direttiva è stata recepita in modo soddisfacente nella maggior parte degli Stati membri. È stato rilevato solo qualche problema orizzontale di recepimento scorretto o applicazione errata. La Commissione esaminerà e sorveglierà tutti i casi in cui sono stati individuati problemi di applicazione della direttiva.

Contrariamente alle previsioni dopo l'adozione della direttiva, sembra che gli Stati membri non abbiano diminuito il livello delle loro precedenti norme in materia di assistenza ai richiedenti asilo. Tuttavia, dalla presente relazione è emerso chiaramente che l'ampio potere discrezionale lasciato dalla direttiva, in particolare per quanto riguarda l'accesso all'occupazione e all'assistenza sanitaria, il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza, i diritti di libera circolazione e le esigenze delle persone vulnerabili, contrasta con l'obiettivo di creare condizioni uniformi nel campo delle condizioni di accoglienza.

La ricerca di risposte adeguate a tali questioni trascende l'oggetto della presente relazione, poiché presuppone una vasta riflessione a livello politico sull'ambizione del regime europeo comune di asilo. Tali aspetti sono pertanto affrontati nel libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo, recentemente pubblicato dalla Commissione.

Prima di proporre modifiche della direttiva, la Commissione ritiene quindi necessario aspettare i risultati della consultazione pubblica sul libro verde.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 17.6.2008
COM(2008) 360 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Piano strategico sull'asilo
UN APPROCCIO INTEGRATO IN MATERIA DI PROTEZIONE NELL'UNIONE
EUROPEA**

{SEC(2008) 2029}

{SEC(2008) 2030}

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

I lavori per l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo sono iniziati immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam nel maggio 1999, sulla base degli orientamenti dati dal Consiglio europeo di Tampere. Durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo del sistema europeo comune di asilo è stato armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri sulla base di norme minime comuni¹.

Per la seconda fase il Programma dell'Aia fissa come obiettivi la creazione di una procedura comune di asilo e di uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria, oltre al potenziamento della cooperazione pratica tra i servizi nazionali di asilo e la dimensione esterna dell'asilo.

La Commissione ha ritenuto che, prima di qualsiasi nuova iniziativa, si imponessero una riflessione approfondita e un dibattito con tutti gli interlocutori interessati sulla futura struttura del sistema europeo comune di asilo. Pertanto, nel giugno 2007 ha presentato un Libro verde volto ad individuare possibili opzioni per questa seconda fase. In risposta alla consultazione pubblica sono stati inviati 89 contributi da un'ampia gamma di parti interessate². Le questioni sollevate e i suggerimenti avanzati sono il punto di partenza del presente piano strategico.

Sulla base del quadro giuridico vigente e futuro, il piano definisce una road-map per i prossimi anni ed elenca le misure che la Commissione intende proporre per completare la seconda fase del sistema europeo comune di asilo.

L'entrata in vigore del trattato di Lisbona (di seguito "il trattato sul funzionamento dell'Unione europea", "TFUE") modificherà il quadro giuridico della politica di asilo. Il presente piano strategico sarà pertanto attuato nell'ambito di due quadri giuridici diversi: le disposizioni del trattato vigente e quelle del TFUE. Nel quadro di entrambi i regimi ha un ruolo fondamentale la Convenzione di Ginevra³.

L'eventuale modifica della base giuridica si ripercuoterà sul calendario di presentazione delle proposte di cui al presente piano strategico. Ne consegue che la scadenza per il completamento della seconda fase del sistema europeo comune di asilo potrebbe dover essere posticipata, eventualmente al 2012. Una road-map delle iniziative figura all'allegato I.

1.2. Tendenze

L'esame dei dati statistici disponibili permette di individuare tre importanti tendenze. Queste tendenze e le loro implicazioni per gli sviluppi futuri della politica di asilo sono analizzate nella valutazione d'impatto allegata al presente piano strategico.

¹ Tutti i documenti strategici e gli strumenti legislativi pertinenti figurano nell'allegato II.

² Disponibili all'indirizzo

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Ogni riferimento alla Convenzione di Ginevra va inteso come un riferimento alla Convenzione del 1951 relativa allo status di rifugiati e al relativo Protocollo del 1967.

Innanzitutto, il numero storicamente basso di domande di asilo nella maggior parte degli Stati membri significa che attualmente i sistemi di asilo di questi paesi sono meno sollecitati rispetto al passato recente (anche se alcuni Stati frontalieri hanno registrato un incremento dei flussi soprattutto a causa della loro posizione geografica). È quindi il momento giusto per concentrare gli sforzi in modo da migliorare la qualità di questi sistemi.

In secondo luogo, le differenze constatate tra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine mettono in luce un problema di fondo del sistema europeo comune di asilo vigente: anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti. Ne conseguono movimenti secondari e ciò è contrario al principio della parità di accesso alla protezione in tutta l'UE.

In terzo luogo, se si considerano le domande accolte, si osserva che un numero in costante aumento di richiedenti ottiene la protezione sussidiaria o altri tipi di protezione previsti dalla normativa nazionale, piuttosto che lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra. Ciò è dovuto probabilmente al fatto che sempre più spesso i conflitti e le persecuzioni attuali non sono contemplate dalla Convenzione. Per questo motivo, durante la seconda fase del sistema europeo comune di asilo sarà importante prestare particolare attenzione alla protezione sussidiaria e ad altre forme di protezione.

2. GLI OBIETTIVI GLOBALI DEL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO

Un sistema europeo comune di asilo davvero coerente, globale ed integrato dovrebbe:

- garantire **l'accesso alla protezione a chi ne ha bisogno**: l'asilo nell'UE deve restare accessibile. Le misure legittime adottate per contrastare l'immigrazione irregolare e proteggere le frontiere esterne non dovrebbero impedire l'accesso dei rifugiati alla protezione nell'UE e dovrebbero garantire il rispetto dei diritti fondamentali di tutti i migranti. Ciò si traduce anche negli sforzi per agevolare l'accesso alla protezione al di fuori del territorio dell'Unione;
- stabilire una **procedura comune** ed unica per garantire l'efficacia, la rapidità, la qualità e l'equità delle decisioni;
- stabilire **status uniformi** per l'asilo e la protezione sussidiaria, che abbiano in comune gran parte dei diritti e degli obblighi, pur garantendo le differenze di trattamento giustificate;
- tenere conto della dimensione di **genere** e delle particolari esigenze dei **gruppi vulnerabili**;
- intensificare la **cooperazione pratica** per sviluppare, tra l'altro, formazioni comuni, valutare insieme le informazioni sul paese d'origine e organizzare l'aiuto agli Stati membri particolarmente sollecitati;
- determinare la **responsabilità** e favorire la **solidarietà**: il sistema europeo comune di asilo dovrebbe comprendere norme sulla determinazione dello Stato membro

competente per l'esame della domanda di asilo e meccanismi efficaci di **solidarietà**, sia nell'UE che nei paesi terzi;

- assicurare la **coerenza con le altre politiche** che incidono sulla protezione internazionale, in particolare: controlli di frontiera, lotta contro l'immigrazione irregolare e politiche di rimpatrio.

Per raggiungere questi obiettivi, la Commissione propone nel presente piano strategico una strategia basata su tre punti:

- standard di protezione migliori e più armonizzati da ottenere con un maggiore allineamento delle normative nazionali sull'asilo (sezione 3);
- una cooperazione pratica effettiva e sostenuta (sezione 4); e
- una responsabilità e una solidarietà maggiori fra Stati membri, e fra l'Unione e i paesi terzi (sezione 5).

Le disposizioni della Convenzione di Ginevra, i nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e il pieno rispetto della Carta dei diritti fondamentali saranno i punti di riferimento costanti di questa strategia.

3. VERSO UNA MIGLIORE QUALITÀ E UNA MAGGIORE ARMONIZZAZIONE DELLE NORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

In generale, gli strumenti legislativi della prima fase del sistema europeo comune di asilo possono essere considerati un risultato importante su cui basarsi per preparare la seconda fase. Tuttavia, sono state constatate delle lacune ed è chiaro che le norme minime comuni adottate non hanno portato alla parità di condizioni auspicata. Per questo motivo, la Commissione intende proporre modifiche della normativa vigente e prendere in considerazione nuovi strumenti. Nel contempo, continuerà a monitorare la corretta attuazione e il rispetto delle disposizioni vigenti.

3.1. La direttiva sulle condizioni di accoglienza

La relazione di valutazione della Commissione su questa direttiva ha constatato numerosi problemi dovuti in larga parte alla discrezionalità concessa agli Stati membri in una serie di settori chiave. Lo strumento modificato dovrebbe permettere di ottenere una maggiore armonizzazione e migliori norme sull'accoglienza, in modo da limitare le possibilità che da questi problemi abbiano origine movimenti secondari.

Per questo motivo, nel 2008 la Commissione proporrà modifiche al fine di

- includere le persone che chiedono protezione sussidiaria, per assicurare coerenza con il resto dell'*acquis* sull'asilo;
- assicurare una maggiore eguaglianza e norme migliori sul trattamento per quanto riguarda il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza;
- fornire un accesso semplificato e più armonizzato al mercato del lavoro, in modo che l'accesso all'occupazione non sia ostacolato da inutili restrizioni amministrative supplementari, fatte salve le competenze nazionali;

- integrare garanzie procedurali per la detenzione; e
- garantire che le esigenze specifiche delle persone vulnerabili, come bambini, donne, vittime di tortura e malati, siano identificate immediatamente e che sia loro dedicata la necessaria attenzione.

3.2. La direttiva sulle procedure di asilo

I vari regimi procedurali e le diverse condizioni di garanzia producono risultati differenti quando si applicano i criteri comuni per l'identificazione delle persone che necessitano effettivamente di protezione internazionale. Ciò può compromettere l'obiettivo fondamentale, che consiste nell'assicurare parità di condizioni di accesso alla protezione in tutta l'UE. Inoltre, sia il Programma dell'Aia che il TFUE chiedono una procedura comune di asilo per la cui definizione è fondamentale un maggiore allineamento delle procedure di asilo degli Stati membri, come confermato dalla consultazione seguita al Libro verde.

Per ottenere questo obiettivo, le modifiche della direttiva sulle procedure di asilo (che saranno proposte nel 2009) serviranno in primo luogo:

- ad instaurare una procedura di asilo comune e unica, che non lasci spazio ad una proliferazione di regimi procedurali disparati negli Stati membri, permettendo così un esame esauriente delle esigenze di protezione nel quadro sia della Convenzione di Ginevra che del regime comunitario di protezione sussidiaria;
- a stabilire garanzie procedurali obbligatorie, nonché nozioni e meccanismi comuni, che consolideranno il processo di asilo e assicureranno pari condizioni di accesso alle procedure in tutta l'Unione;
- ad affrontare la situazione particolare degli arrivi misti, anche quando persone che chiedono protezione internazionale si presentano alle frontiere esterne dell'UE; e
- a rafforzare l'eguaglianza di genere nel processo di asilo e a prevedere garanzie supplementari per i richiedenti vulnerabili.

3.3. La direttiva sulla qualifica di rifugiato

Questa direttiva ha permesso un allineamento minimo dei criteri di concessione della protezione internazionale⁴ e del contenuto dello status di protezione nell'UE. Il suo impatto positivo è evidente in molti Stati membri. Tuttavia, i dati indicano che il riconoscimento delle esigenze di protezione dei richiedenti provenienti dagli stessi paesi di origine varia ancora sensibilmente da uno Stato membro all'altro. In una certa misura, questo fenomeno è imputabile alla formulazione di alcune disposizioni della direttiva.

Per garantire un'interpretazione davvero comune e realizzare l'obiettivo di status uniformi (come richiesto dal Programma dell'Aia e dal TFUE), nel 2009 la Commissione proporrà di:

- modificare i criteri di concessione della protezione internazionale della direttiva. A tal fine, potrebbe essere necessario, **tra l'altro**, chiarire ulteriormente le condizioni di ammissibilità alla protezione sussidiaria, dato che la formulazione delle disposizioni

⁴ La protezione internazionale copre sia i rifugiati che lo status di protezione sussidiaria.

vigenti consente sostanziali divergenze di interpretazione e applicazione del concetto negli Stati membri;

- definire con più precisione quando gli interlocutori non statali possono essere considerati delle parti ai fini della protezione. In particolare, la Commissione prenderà in considerazione la necessità di definire in maniera più approfondita i criteri che le autorità degli Stati membri dovranno applicare per valutare la capacità di un potenziale interlocutore di fornire protezione efficace, accessibile e durevole;
- chiarire le condizioni per l'applicazione del concetto di alternativa di asilo interno, cioè le condizioni alle quali si può considerare che un richiedente asilo abbia un'autentica alternativa di protezione in una data regione del suo paese d'origine, tenendo conto dei recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;
- e
- riesaminare il livello dei diritti e dei vantaggi da concedere ai beneficiari di protezione sussidiaria per migliorare il loro accesso ai diritti sociali ed economici che sono essenziali alla loro piena integrazione, pur assicurando il rispetto del principio di unità familiare in tutta l'UE.

Inoltre, sarà presa in esame la possibilità di instaurare un meccanismo efficace di trasferimento della protezione, nel quadro della modifica della direttiva sulla qualifica di rifugiato oppure di uno strumento separato.

Infine, sarà avviato uno studio sull'eventuale allineamento delle forme nazionali di protezione che non rientrano attualmente nel sistema europeo di protezione internazionale.

4. COOPERAZIONE PRATICA

Esiste ormai un importante *acquis* sull'asilo, che gli Stati membri sono tenuti a rispettare. Tuttavia, si constatano ancora grandi differenze tra le decisioni prese in materia (anche per casi simili). Ciò è dovuto, da un lato, agli standard poco elevati di armonizzazione della normativa vigente e, dall'altro, alle pratiche divergenti delle amministrazioni nazionali. È pertanto necessario affiancare all'armonizzazione giuridica un'efficace cooperazione pratica.

Uno dei principali obiettivi della cooperazione pratica è migliorare la convergenza del processo decisionale degli Stati membri sull'asilo, nell'ambito del quadro legislativo UE. Negli ultimi anni sono state già intraprese numerose attività di cooperazione pratica, soprattutto per un approccio comune sulle informazioni sui paesi d'origine e sulla creazione di un curriculum europeo comune sull'asilo. Le risposte al Libro verde indicano un ampio sostegno all'idea di rafforzare queste attività e di creare una struttura specifica destinata a sostenerle e coordinarle, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

Per fare in modo che queste attività ricevano l'adeguato sostegno di cui necessitano e per ampliare il campo della cooperazione, la Commissione ha commissionato uno studio di fattibilità sulla creazione di un sostegno strutturale alla cooperazione pratica nel settore dell'asilo. I risultati dello studio saranno pronti nel luglio 2008. Sulla base delle conclusioni dello studio e conformemente al mandato del Programma dell'Aia e alle conclusioni del Consiglio GAI del 18 aprile 2008, la Commissione presenterà nel corso dell'anno una

proposta legislativa per la creazione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo. Tale ufficio fornirà assistenza pratica agli Stati membri per le decisioni sulle domande di asilo. Nel frattempo, continuerà ad essere assicurato il sostegno alle attività in corso.

5. PROMUOVERE RESPONSABILITÀ E SOLIDARIETÀ

Nel TFUE l'attuazione di numerose politiche comuni, compreso il sistema europeo comune di asilo, è ispirata al principio di "*solidarietà e di equa ripartizione*". Inoltre, il trattato considera fra gli elementi costitutivi del sistema di asilo "*il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea*".

Per questo motivo, la terza parte della strategia in tre punti dovrebbe essere basata sulla responsabilità e sulla solidarietà, sia all'interno dell'Unione che tra l'Unione e i paesi terzi.

5.1. Equa ripartizione della responsabilità e solidarietà all'interno dell'UE

Come indicato nel Programma dell'Aia, uno degli obiettivi del sistema europeo comune di asilo è assistere gli Stati membri i cui sistemi nazionali di asilo sono sottoposti ad un onere eccessivo, soprattutto per via della loro posizione geografica. Spetta all'Unione trovare una risposta comune, basata sul principio di solidarietà, alle sfide che i singoli Stati membri devono affrontare.

Va notato che l'ulteriore allineamento delle procedure nazionali di asilo, delle norme giuridiche e delle condizioni di accoglienza, nonché il potenziamento della cooperazione pratica, previsti dal presente piano d'azione, ridurranno quei movimenti secondari di richiedenti asilo, dovuti essenzialmente alle divergenze di applicazione delle norme. Potrebbe risultarne quindi una ripartizione generale più equa delle domande di asilo tra gli Stati membri.

Inoltre, la proposta di estendere le disposizioni della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo ai beneficiari di protezione internazionale e il trasferimento dei meccanismi di protezione previsto alle sezioni 3.3 potrebbero avere un effetto positivo anche sugli Stati membri "più sollecitati".

5.1.1. Modifiche al sistema di Dublino

La Commissione ha deciso di adottare un doppio approccio separando la valutazione tecnica del sistema di Dublino dalla sua valutazione strategica. Quindi, la relazione pubblicata il 6 giugno 2007 costituisce la valutazione tecnica, mentre la consultazione seguita al Libro verde rappresenta la valutazione strategica.

La valutazione ha confermato che gli obiettivi del sistema, in particolare l'attuazione di un meccanismo chiaro ed efficace per determinare lo Stato membro competente per le domande di asilo, sono stati in gran parte realizzati. Durante la consultazione, gli Stati membri si sono dichiarati ampiamente favorevoli al mantenimento del sistema attuale, pur riconoscendo la necessità di migliorarne alcuni aspetti.

La Commissione ritiene che i principi alla base del sistema di Dublino restino validi e che a lungo termine le norme comuni di protezione più elevate previste dal sistema europeo comune di asilo permetteranno di superare la maggior parte delle preoccupazioni suscitate

dal funzionamento del sistema attuale, facendo in modo che le persone trasferite in altri Stati membri abbiano parità di accesso alla protezione.

Pur riconoscendo la necessità di un sistema che definisca chiaramente le competenze per l'esame delle domande di asilo onde evitare il cosiddetto "asylum shopping", la Commissione si è impegnata a valutare a intervalli regolari l'applicazione del regolamento di Dublino e, una volta iniziata la seconda fase del sistema europeo comune di asilo, i principi su cui si fonda.

A breve termine, e per risolvere i problemi emersi nella relazione di valutazione, nel 2008 la Commissione proporrà di modificare sia il regolamento di Dublino che il regolamento Eurodac. Innanzitutto, il loro campo di applicazione sarà esteso alla protezione sussidiaria, per garantire la coerenza con l'evoluzione dell'*acquis* sull'asilo.

Per quanto riguarda le modifiche specifiche al regolamento di Dublino, la Commissione:

- rafforzerà e chiarirà varie disposizioni per garantire un maggior rispetto e un'applicazione uniforme da parte degli Stati membri (in particolare le disposizioni sulla clausola umanitaria e sulla clausola di sovranità e quelle relative all'unità del nucleo familiare); e
- inserirà modifiche per migliorare l'efficacia del sistema (in particolare per quanto riguarda le scadenze).

Per quanto riguarda le modifiche specifiche all'Eurodac, come già annunciato nella valutazione del sistema di Dublino, la Commissione proporrà di:

- sbloccare i dati sui rifugiati riconosciuti per permetterne la consultazione da parte delle autorità nazionali competenti, onde evitare che un rifugiato riconosciuto in uno Stato membro chieda protezione in un altro;
- precisare le scadenze per la trasmissione dei dati e le norme per la loro cancellazione onde migliorare l'efficacia del sistema; e
- introdurre maggiori informazioni nel sistema per permettere di determinare meglio lo Stato membro competente.

Inoltre, la Commissione esaminerà ulteriormente la fattibilità e le condizioni per l'accesso all'Eurodac da parte delle autorità degli Stati membri e di Europol a fini di contrasto, conformemente alla comunicazione della Commissione sull'interoperabilità e alle conclusioni del Consiglio del 12 e del 13 giugno 2007⁵.

5.1.2. *Meccanismi di solidarietà*

Il sistema di Dublino non è stato concepito come uno strumento per ripartire gli oneri: il suo funzionamento, però, può comportare di fatto oneri supplementari per gli Stati membri con limitate capacità di accoglienza e assorbimento e sottoposti per la loro posizione geografica ad una forte pressione migratoria.

⁵ Questa modifica specifica sarà proposta nel 2009.

La Commissione ritiene che il modo migliore per assicurare una grande solidarietà non sia adottare un nuovo strumento globale, ma mettere a disposizione degli Stati membri una serie di meccanismi per aiutarli nelle molteplici sfide che si troveranno di fronte.

A tal fine, la Commissione proporrà di:

- lanciare uno studio per valutare le possibilità di un trattamento congiunto a livello UE di casi specifici, come richiesto dal Programma dell'Aia, che esaminerà anche come il trattamento congiunto possa alleviare la pressione su specifici Stati membri particolarmente "sollecitati";
- creare un meccanismo comunitario che preveda la possibilità di sospendere temporaneamente, in circostanze ben definite ed eccezionali, l'applicazione delle norme di Dublino per il trasferimento di richiedenti asilo in uno Stato membro il cui sistema di accoglienza non possa assorbire adeguatamente le persone trasferite;
- creare un gruppo di esperti sull'asilo che sarà coordinato dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e potrà essere chiamato ad assistere temporaneamente gli Stati membri sottoposti ad un onere eccessivo per un primo esame dei richiedenti asilo. In particolare, il gruppo di esperti potrebbe fornire servizi di interpretariato, trattare dossier e mettere a disposizione le proprie conoscenze sul paese di origine;
- agevolare il reinserimento interno su base volontaria dei beneficiari di protezione internazionale da uno Stato membro all'altro in caso di particolare sollecitazione del sistema di asilo, fornendo tra l'altro specifici finanziamenti UE nel quadro di strumenti finanziari esistenti.

Infine, la questione dell'onere finanziario imposto dal gran numero di richiedenti asilo sulle risorse degli Stati membri dovrebbe essere considerata nel quadro più ampio delle pressioni migratorie in generale. Nel 2009 la Commissione lancerà uno studio per valutare eventuali metodi per migliorare l'impatto della solidarietà finanziaria dell'UE, in particolare del Fondo europeo per i rifugiati, e stabilire se gli strumenti finanziari esistenti forniscano sostegno effettivo alle sfide degli Stati membri di fronte a forti pressioni migratorie irregolari. Sulla base dei risultati dello studio saranno prese in considerazione nuove proposte.

5.2. Solidarietà esterna

Nei prossimi anni l'attenzione per la dimensione esterna dell'asilo diventerà anche più forte. L'Unione europea deve condividere la responsabilità di gestire i rifugiati con i paesi terzi e con i paesi di primo asilo, che ricevono una percentuale di rifugiati da tutto il mondo di gran lunga superiore a quella dell'Europa. A tale riguardo, per migliorare le capacità di protezione dei paesi terzi sarà ad essi destinato un sostegno finanziario più importante. Per il periodo 2007-2013, un importo complessivo di 384 milioni di euro sarà messo a disposizione nel quadro del "Programma tematico di cooperazione con i paesi terzi nei settori della migrazione e dell'asilo". Fra le priorità chiave figurano l'asilo e la protezione internazionale.

Inoltre, la Commissione continuerà ad integrare il potenziamento delle capacità per l'asilo nella cooperazione allo sviluppo con i paesi terzi, ponendo l'accento su un approccio globale e a lungo termine. L'asilo non dovrebbe essere considerato come gestione di

situazioni di crisi, ma come parte integrante del programma di sviluppo nel settore della governance, della migrazione e della tutela dei diritti umani.

In aggiunta, la Commissione ritiene che, per garantire l'efficacia dell'impegno di solidarietà nei confronti dei paesi terzi, l'UE debba concentrarsi su tre tipi di misure diverse ma interdipendenti per favorire la protezione dei rifugiati.

5.2.1. *Programmi di protezione regionale (PPR)*

In risposta al Libro verde, numerosi interlocutori hanno sottolineato l'importanza dei programmi di protezione regionale come mezzo per potenziare la dimensione esterna dell'asilo.

Attualmente la Commissione sta lavorando in stretta collaborazione con gli Stati membri, i paesi beneficiari, l'ACNUR ed altri importanti interlocutori per continuare a sviluppare i programmi di protezione regionale, in modo da contribuire concretamente al miglioramento della protezione e dei sistemi di asilo in determinate regioni del mondo. A tal fine, e sulla base della valutazione del 2008, i piani di protezione regionale saranno convertiti in piani d'azione regionale pluriennali, in totale coerenza con i piani d'azione nazionali e regionali e con il programma tematico, che individueranno lacune in materia di protezione e attività concrete da realizzare.

I piani di protezione regionale in corso in Tanzania (come parte della regione dei Grandi Laghi), Ucraina, Bielorussia e Moldavia proseguiranno nel 2009.

La Commissione valuterà, come previsto nella sua comunicazione del 2005, se i piani di protezione regionale possano essere estesi ad altre regioni, come il Nord Africa, il Corno d'Africa, l'Afghanistan e il Medio Oriente, e eventualmente presenterà nuove proposte al riguardo. Nella scelta delle nuove regioni in cui realizzare i piani di protezione regionale si terrà conto di una serie di fattori, fra cui la valutazione di particolari situazioni concernenti i rifugiati, delle opportunità finanziarie disponibili nel quadro dei fondi UE e delle attuali relazioni e quadri di cooperazione tra l'Unione e determinati paesi o regioni.

5.2.2. *Reinsediamento*

Il reinsediamento ha un ruolo importante nelle politiche esterne di asilo dell'Unione e c'è molto da guadagnare da una più stretta collaborazione in materia tra gli Stati membri, l'ACNUR e le ONG.

Questo fatto è stato ampiamente riconosciuto nelle risposte al Libro verde. Si continuerà pertanto a lavorare sul reinsediamento per trasformarlo in uno strumento efficace di protezione a disposizione dell'UE per soddisfare le esigenze di protezione dei rifugiati nei paesi terzi e per dimostrare solidarietà nei confronti dei paesi terzi di primo asilo.

Nel corso del 2009 la Commissione presenterà proposte sullo sviluppo di un programma europeo di reinsediamento, al quale gli Stati membri parteciperanno su base volontaria, per definire criteri e meccanismi di coordinamento comuni. La cooperazione sugli aspetti pratici e logistici porterà ad una maggiore efficacia finanziaria e qualitativa (organizzazione di missioni, controllo medico e di sicurezza, organizzazione di viaggi, preparazione e presentazione di casi da parte dell'ACNUR). La Commissione collaborerà con gli Stati membri ed altri interlocutori interessati, quali l'ACNUR e le ONG, per discutere la struttura e le funzioni del programma UE di reinsediamento.

5.2.3. *Gestire e coordinare l'arrivo delle persone che necessitano di protezione*

Con lo sviluppo di sistemi di controllo alle frontiere integrati e più sofisticati, alla questione dell'accesso dei richiedenti asilo nel territorio dell'Unione è stato dato ampio risalto. L'ingresso irregolare costituisce un'importante via di accesso alla sicurezza che offre l'UE e i trafficanti sono gli intermediari chiave per entrare. È pertanto fondamentale che l'Unione concentri i suoi sforzi su misure che permettano di gestire e coordinare al meglio gli arrivi sul territorio degli Stati membri di persone che hanno diritto a cercare asilo, per garantire un accesso legale e sicuro al regime di protezione, scoraggiando al tempo stesso i trafficanti.

A tal fine, la Commissione esaminerà modi e meccanismi che permettano di differenziare le persone che necessitano di protezione da altre categorie di migranti *prima* che raggiungano la frontiera degli eventuali paesi d'accoglienza, come procedure di ingresso protetto e applicazione più flessibile del regime sui visti giustificata da considerazioni legate a problemi di protezione.

Come indicato in uno studio della Commissione del 2003, alcuni Stati membri applicano in qualche modo questi meccanismi o li hanno sperimentati in passato, ma il loro numero è limitato. C'è spazio per un'azione comune in questo settore, che dovrebbe permettere un migliore accesso alla protezione riducendo il traffico di migranti.

Inoltre, nel 2009 la Commissione lancerà, in stretta consultazione con l'ACNUR, uno studio sull'importanza, la pertinenza e la fattibilità di un trattamento comune delle domande di asilo al di fuori del territorio UE. Le conclusioni dello studio contribuiranno ai futuri dibattiti e sviluppi delle politiche comunitarie per migliorare l'accesso all'Unione, integrando il sistema europeo comune sull'asilo e rispettando le norme internazionali applicabili.

6. CONCLUSIONE

La Commissione è fortemente determinata a raggiungere gli ambiziosi obiettivi definiti nel Programma dell'Aia e nel TFUE proponendo le misure indicate nel presente piano strategico e monitorando la corretta attuazione delle misure vigenti e future.

Nei prossimi anni l'azione dell'UE in materia di asilo sarà guidata dai seguenti principi:

- **rispetto della tradizione di aiuto umanitario e protezione dell'Unione e dei diritti fondamentali** durante l'attuazione del sistema europeo comune di asilo: fare in modo che posano beneficiare di protezione coloro che ne hanno bisogno in un mondo in costante cambiamento, nel quale le migrazioni e i movimenti di popolazione si verificano ad un ritmo assai più frequente che in passato e per molteplici ragioni;
- **condizioni di parità**: l'UE deve essere ambiziosa e creare un sistema che tratti tutti i richiedenti asilo allo stesso modo, garantisca loro lo stesso livello elevato di garanzie applicando le stesse procedure, a prescindere dal luogo, nell'Unione, in cui presentano domanda di asilo;
- **efficacia del sistema di asilo**: il sistema europeo comune di asilo deve dotare gli Stati membri di una serie di norme e regole giuridiche uniformi, di dispositivi e di meccanismi di cooperazione comuni che assicurino norme elevate di protezione durante

tutta la procedura di asilo, dal momento dell'accoglienza dei richiedenti asilo fino alla piena integrazione delle persone che hanno ottenuto la protezione, pur garantendo l'integrità del sistema attraverso la prevenzione degli abusi; e

- **solidarietà all'interno e all'esterno dell'Unione:** l'Unione deve continuare ad aiutare gli Stati membri a offrire protezione intensificando il suo sostegno. La solidarietà deve esprimersi anche nei confronti dei paesi terzi in modo da migliorare la loro capacità di offrire una protezione efficace e soluzioni durevoli, pur nella certezza che l'Unione è pronta ad accettare una giusta parte di responsabilità.



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 24 settembre 2008 (08.10)
(OR. fr)**

13440/08

ASIM 72

NOTA

della: Presidenza

al: Consiglio

n. doc. prec.: 13189/08 ASIM 68

Oggetto: Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Si allega per le delegazioni il progetto di testo relativo al patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo

Negli ultimi cinquanta anni il progetto politico e di civiltà sul quale si basano la creazione e l'approfondimento dell'Unione europea ha consentito progressi significativi. Uno dei risultati più ragguardevoli di questa impresa è la costituzione di un vasto spazio di libera circolazione che comprende oggi la maggior parte del territorio europeo. Questo sviluppo ha permesso un ampliamento senza precedenti delle libertà sia per i cittadini europei che per i cittadini dei paesi terzi che circolano liberamente in questo territorio comune. Esso rappresenta altresì un importante fattore di crescita e prosperità. L'ampliamento recente e futuro dello spazio Schengen consolida ulteriormente la libera circolazione delle persone.

Le migrazioni internazionali sono una realtà che persisterà in particolare finché resteranno i divari di ricchezza e di sviluppo tra le diverse regioni del mondo. Possono rappresentare un'opportunità poiché sono un fattore di scambi umani ed economici e consentono inoltre alle persone di concretare le loro aspirazioni. Possono contribuire in modo decisivo alla crescita economica dell'Unione europea e degli Stati membri che hanno bisogno di migranti a motivo della situazione del loro mercato del lavoro o della loro situazione demografica. Infine, apportano risorse ai migranti e ai loro paesi d'origine, contribuendo in tal modo al loro sviluppo. D'altronde l'ipotesi di un'immigrazione zero appare nel contempo non realistica e pericolosa.

Peraltro, nel dicembre 2005 il Consiglio europeo ha adottato l'approccio globale in materia di migrazione del quale conferma la pertinenza. Ribadisce la convinzione che le questioni migratorie costituiscono parte integrante delle relazioni esterne dell'Unione e che una gestione armoniosa ed efficace delle migrazioni deve essere globale e pertanto riguardare nel contempo l'organizzazione della migrazione legale e la lotta contro l'immigrazione clandestina come mezzi per favorire le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo. È convinto che l'approccio globale in materia di migrazione abbia senso solo nel quadro di uno stretto partenariato tra i paesi di origine, transito e destinazione.

L'Unione europea non dispone tuttavia dei mezzi per accogliere degnamente tutti i migranti che sperano di trovarvi una vita migliore. Un'immigrazione mal controllata può pregiudicare la coesione sociale dei paesi di destinazione. L'organizzazione dell'immigrazione deve pertanto tener conto delle capacità d'accoglienza dell'Europa sul piano del mercato del lavoro, degli alloggi, dei servizi sanitari, scolastici e sociali nonché proteggere i migranti dal rischio di sfruttamento da parte di reti criminali.

D'altro canto la creazione di uno spazio comune di libera circolazione pone gli Stati membri di fronte a nuove sfide. Il comportamento di uno Stato può avere ripercussioni sugli interessi degli altri. L'accesso al territorio di uno Stato membro può essere seguito dall'accesso al territorio di altri Stati membri. È pertanto imperativo che ciascuno Stato membro tenga conto degli interessi dei partner nel definire e attuare le proprie politiche di immigrazione, integrazione e asilo.

In questo contesto gli Stati membri dell'Unione europea hanno deciso da una ventina di anni di ravvicinare le loro politiche in questi settori. Il Consiglio europeo plaude ai progressi già realizzati in tal senso: soppressione dei controlli alle frontiere interne nella maggior parte del territorio europeo, adozione di una politica comune in materia di visti, armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne e delle norme relative all'asilo, ravvicinamento di talune condizioni d'immigrazione legale, cooperazione nel settore della lotta contro l'immigrazione clandestina, creazione dell'agenzia FRONTEX, istituzione di fondi dedicati che riflettano la solidarietà tra gli Stati membri. Il Consiglio europeo plaude in particolare agli importanti passi avanti compiuti nel quadro dei programmi di Tampere (1999-2004) e dell'Aia (2004-2009) che si impegna ad attuare pienamente.

Fedele ai valori che dall'origine hanno costantemente ispirato il progetto europeo e le politiche attuate, il Consiglio europeo ribadisce solennemente che le politiche migratorie e d'asilo devono essere conformi alle norme del diritto internazionale e in particolare a quelle relative ai diritti dell'uomo, alla dignità della persona umana e ai rifugiati.

Nonostante i reali progressi compiuti verso una politica comune in materia di immigrazione e di asilo, sono necessari ulteriori passi avanti.

Convinto che un'impostazione coerente sia indispensabile per iscrivere la gestione delle migrazioni nel quadro degli obiettivi globali dell'Unione europea, il Consiglio europeo ritiene che sia giunto il momento di dare nuovo impulso, in uno spirito di reciproca responsabilità e di solidarietà tra gli Stati membri ma anche di partenariato con i paesi terzi, alla definizione di una politica comune in materia di immigrazione e di asilo che tenga conto nel contempo dell'interesse collettivo dell'Unione europea e delle specificità di ciascuno Stato membro.

In quest'ottica e alla luce della comunicazione della Commissione del 17 giugno 2008, il Consiglio europeo decide di adottare solennemente il presente patto europeo sull'immigrazione e l'asilo.

Consapevole del fatto che l'attuazione integrale del patto può richiedere, in taluni settori, un'evoluzione del quadro giuridico e segnatamente delle basi convenzionali, il Consiglio europeo assume pertanto cinque impegni fondamentali la cui concretizzazione sarà proseguita, in particolare, nell'ambito del programma che farà seguito nel 2010 al programma dell'Aia:

- organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione;
- combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito, degli stranieri in posizione irregolare;
- rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere;
- costruire un'Europa dell'asilo;
- creare un partenariato globale con i paesi di origine e di transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

*

* *

I) Organizzare l'immigrazione legale tenendo conto delle priorità, delle esigenze e delle capacità d'accoglienza stabilite da ciascuno Stato membro e favorire l'integrazione

Il Consiglio europeo ritiene che l'immigrazione legale debba essere il risultato di una duplice volontà, quella del migrante e quella del paese ospitante, a un fine di reciproco vantaggio. Ricorda che spetta a ciascuno Stato membro decidere le condizioni di ammissione sul suo territorio dei migranti legali e fissarne, se del caso, il numero. L'attuazione dei contingenti che ne possono risultare potrebbe essere effettuata in partenariato con i paesi di origine. Il Consiglio europeo chiede agli Stati membri di attuare una politica d'immigrazione scelta, in particolare in funzione dell'insieme delle esigenze del mercato del lavoro, e concertata, tenendo conto dell'impatto che essa può avere sugli altri Stati membri. Infine, sottolinea l'importanza di adottare una politica che consenta un equo trattamento dei migranti e l'integrazione armoniosa degli stessi nella società del paese ospitante.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di invitare gli Stati membri e la Commissione, nel rispetto dell'acquis comunitario e della preferenza comunitaria, tenendo conto del potenziale di risorse umane in seno all'Unione europea, ad attuare con i mezzi più adeguati politiche d'immigrazione professionale che tengano conto di tutti i bisogni del mercato del lavoro di ciascuno Stato membro, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008;
- b) di rafforzare l'attrattiva dell'Unione europea per i lavoratori altamente qualificati e di adottare nuove misure per facilitare maggiormente l'accoglienza di studenti e ricercatori e la loro circolazione nell'Unione;
- c) di fare in modo, incoraggiando la migrazione temporanea o circolare, conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 14 dicembre 2007, che queste politiche non favoriscano la fuga dei cervelli;

- d) di meglio regolare l'immigrazione familiare invitando ciascuno Stato membro, salvo categorie particolari, a prendere in considerazione nella legislazione nazionale, nel rispetto della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le sue capacità d'accoglienza e le capacità d'integrazione delle famiglie valutate in base alle loro risorse e condizioni di alloggio nel paese di destinazione nonché, ad esempio, alla conoscenza della lingua di tale paese;
- e) di rafforzare l'informazione reciproca sulle migrazioni migliorando ove necessario gli strumenti esistenti;
- f) di migliorare l'informazione sulle possibilità e le condizioni d'immigrazione legale, provvedendo in particolare a predisporre quanto prima gli strumenti necessari a tal fine;
- g) di invitare gli Stati membri, conformemente ai principi comuni convenuti nel 2004 dal Consiglio, ad attuare, secondo le procedure e con i mezzi che ritengano adeguati, politiche ambiziose per favorire l'integrazione armoniosa, nel paese ospitante, dei migranti che hanno la prospettiva di stabilirvisi durevolmente; tali politiche, la cui attuazione richiederà un reale sforzo da parte dei paesi ospitanti, dovranno basarsi sull'equilibrio tra i diritti dei migranti (in particolare l'accesso all'istruzione, al lavoro, alla sicurezza e ai servizi pubblici e sociali) e i loro doveri (rispetto delle leggi del paese ospitante). Esse comporteranno misure specifiche per favorire l'apprendimento della lingua e l'accesso all'occupazione, fattori essenziali d'integrazione; porranno l'accento sul rispetto delle identità degli Stati membri e dell'Unione europea, nonché dei loro valori fondamentali quali i diritti dell'uomo, la libertà d'opinione, la democrazia, la tolleranza, la parità uomo-donna e l'obbligo di scolarizzazione dei figli. Il Consiglio europeo invita inoltre gli Stati membri a tener conto, attraverso misure appropriate, della necessità di lottare contro le discriminazioni di cui possono essere vittima i migranti;
- h) di promuovere gli scambi di informazioni sulle buone prassi attuate, conformemente ai principi comuni approvati nel 2004 dal Consiglio, in materia di accoglienza e integrazione, nonché misure comunitarie di sostegno alle politiche nazionali di integrazione.

II) Combattere l'immigrazione clandestina, in particolare assicurando il ritorno nel loro paese di origine o in un paese di transito degli stranieri in posizione irregolare

Il Consiglio europeo ribadisce la propria determinazione a combattere l'immigrazione clandestina.

Esso ricorda il proprio impegno all'applicazione effettiva di tre principi fondamentali:

- il rafforzamento della cooperazione degli Stati membri e della Commissione con i paesi di origine e di transito per combattere l'immigrazione clandestina nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione rappresenta una necessità;
- gli stranieri in posizione irregolare nel territorio degli Stati membri devono lasciare tale territorio. Ciascuno Stato membro si impegna ad assicurare l'applicazione effettiva di questo principio nel rispetto del diritto e della dignità delle persone interessate, privilegiando il rimpatrio volontario, e riconosce le decisioni in materia di rimpatrio adottate da un altro Stato membro;
- tutti gli Stati hanno l'obbligo di riammettere i loro cittadini che sono in posizione irregolare nel territorio di un altro Stato.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di limitarsi a regolarizzazioni caso per caso e non generali, nel quadro delle legislazioni nazionali, per motivi umanitari o economici;
- b) di concludere, con i paesi per i quali è necessario, accordi di riammissione a livello comunitario o bilaterale in modo che ciascuno Stato membro disponga degli strumenti giuridici per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare; sarà valutata l'efficacia degli accordi comunitari di riammissione; dovranno essere riveduti i mandati di negoziato che non hanno prodotto risultati; gli Stati membri e la Commissione si consulteranno strettamente in occasione del negoziato dei futuri accordi di riammissione a livello comunitario;

- c) nell'ambito delle politiche di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi o, se del caso, di altre politiche, ivi comprese le modalità del quadro della libera circolazione, di adoperarsi a prevenire i rischi d'immigrazione irregolare;
- d) di sviluppare la cooperazione tra gli Stati membri facendo ricorso, su base volontaria e per quanto necessario, a disposizioni comuni per assicurare l'allontanamento degli stranieri in posizione irregolare (identificazione biometrica dei clandestini, voli comuni ...);
- e) di rafforzare la cooperazione con i paesi di origine e transito, nel quadro dell'approccio globale in materia di migrazione, per combattere l'immigrazione clandestina, di condurre in particolare con tali paesi un'ambiziosa politica di cooperazione di polizia e giudiziaria per lottare contro le reti criminali internazionali di traffico di migranti e di tratta degli esseri umani, e di meglio informare le popolazioni minacciate per evitare i drammi che possono prodursi specialmente in mare;
- f) di invitare gli Stati membri, specie con il concorso degli strumenti comunitari, a dotarsi di dispositivi incentivanti in materia di aiuto per il rimpatrio volontario e a informarsi reciprocamente a tale riguardo in particolare per prevenire il ritorno abusivo nell'Unione europea delle persone che hanno beneficiato di tali aiuti;
- g) di invitare gli Stati membri a lottare con fermezza, anche nell'interesse dei migranti, attraverso sanzioni dissuasive e proporzionate, contro le persone che sfruttano gli stranieri in posizione irregolare (datori di lavoro, ...);
- h) di dare piena efficacia alle disposizioni comunitarie secondo cui una decisione di allontanamento adottata da uno Stato membro è applicabile in qualsiasi parte del territorio dell'Unione europea e, in questo ambito, la segnalazione nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS) obbliga gli altri Stati membri a impedire l'ingresso e il soggiorno nel loro territorio della persona interessata.

III) Rafforzare l'efficacia dei controlli alle frontiere

Il Consiglio europeo ricorda che il controllo delle frontiere esterne spetta a ciascuno Stato membro per la parte di frontiera che gli è propria. Questo controllo, che dà accesso a uno spazio comune di libera circolazione, è esercitato in uno spirito di corresponsabilità, per conto dell'insieme degli Stati membri. Le condizioni di rilascio dei visti prima della frontiera esterna devono fare pienamente parte della gestione integrata di quest'ultima. Gli Stati membri esposti, per la loro situazione geografica, a un afflusso di immigranti o che dispongono di mezzi limitati devono poter contare sulla solidarietà effettiva dell'Unione europea.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di invitare gli Stati membri e la Commissione a mobilitare tutti i mezzi disponibili per assicurare un controllo più efficace delle frontiere esterne terrestri, marittime e aeree;
- b) di generalizzare entro il 1° gennaio 2012, grazie al sistema d'informazione sui visti (VIS), il rilascio dei visti biometrici, di rafforzare senza indugio la cooperazione tra i consolati degli Stati membri, di ripartire equamente per quanto possibile i loro mezzi e di creare progressivamente, su base volontaria, per quanto riguarda i visti, servizi consolari comuni;
- c) di dotare l'agenzia FRONTEX, nel rispetto del ruolo e delle responsabilità proprie degli Stati membri, dei mezzi per esercitare pienamente la sua missione di coordinamento del controllo della frontiera esterna dell'Unione europea, far fronte a situazioni di crisi e condurre, su richiesta degli Stati membri, le necessarie operazioni temporanee o permanenti, conformemente, in particolare, alle conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008. Sulla scorta dei risultati della valutazione di tale agenzia, il suo ruolo e i suoi mezzi operativi saranno rafforzati e potrà essere decisa la creazione di uffici specializzati tenendo conto delle diverse situazioni, in particolare per le frontiere terrestri orientali e marittime meridionali: tale creazione non dovrà in alcun caso pregiudicare l'unicità dell'agenzia FRONTEX. A termine potrà essere esaminata la creazione di un sistema europeo di guardie di frontiera;

- d) di tener meglio conto, in spirito di solidarietà, delle difficoltà incontrate dagli Stati membri soggetti a un afflusso eccessivo di migranti e, a tal fine, di invitare la Commissione a presentare proposte;
- e) di utilizzare gli strumenti delle moderne tecnologie che garantiscano l'interoperabilità dei sistemi e consentano un'efficace gestione integrata della frontiera esterna conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008 e del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008. Si dovrebbe porre l'accento, a partire dal 2012, in funzione delle proposte della Commissione, sull'istituzione di una registrazione elettronica degli ingressi e delle uscite, corredata di una procedura agevolata per i cittadini europei e altri viaggiatori;
- f) di approfondire la cooperazione con i paesi di origine e transito per rafforzare il controllo della frontiera esterna e combattere l'immigrazione clandestina aumentando l'aiuto dell'Unione europea per la formazione e l'equipaggiamento del personale incaricato del controllo dei flussi migratori;
- g) di migliorare le modalità e la frequenza della valutazione Schengen, conformemente alle conclusioni del Consiglio del 5 e 6 giugno 2008.

IV) Costruire un'Europa dell'asilo

Il Consiglio europeo ribadisce solennemente che ogni straniero perseguitato ha il diritto di ottenere assistenza e protezione nel territorio dell'Unione europea in applicazione della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status dei rifugiati, modificata dal Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, e degli altri trattati ad essa correlati. Il Consiglio europeo si compiace dei progressi compiuti in questi ultimi anni, grazie all'attuazione di norme minime comuni, per l'istituzione del sistema europeo comune di asilo. Rileva tuttavia che sussistono forti divergenze tra gli Stati membri per quanto riguarda la concessione della protezione e le forme di quest'ultima. Pur ricordando che la concessione della protezione e in particolare dello status di rifugiato rientra nella competenza di ciascuno Stato membro, il Consiglio europeo ritiene che sia giunto il momento di prendere ulteriori iniziative per completare l'istituzione, prevista dal programma dell'Aia, del sistema europeo comune di asilo e fornire in tal modo, come proposto dalla Commissione nel suo piano strategico sull'asilo, un livello di protezione più elevato. È opportuno, in questa nuova fase, mantenere un intenso dialogo con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Infine, il Consiglio europeo sottolinea che il necessario rafforzamento dei controlli alle frontiere europee non deve impedire l'accesso ai sistemi di protezione da parte delle persone che hanno diritto di beneficiarne.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di istituire nel 2009 un Ufficio europeo di sostegno che abbia il compito di facilitare gli scambi di informazioni, di analisi e di esperienze tra gli Stati membri, nonché di sviluppare cooperazioni concrete tra le amministrazioni incaricate dell'esame delle domande d'asilo. Tale Ufficio, che non avrà il potere di esaminare le domande, né il potere di decisione, favorirà, in base alla conoscenza comune dei paesi d'origine, l'uniformazione delle prassi, delle procedure e, di conseguenza, delle decisioni nazionali;
- b) di invitare la Commissione a presentare proposte intese a introdurre, se possibile nel 2010 e al più tardi nel 2012, una procedura unica in materia di asilo che preveda garanzie comuni e di adottare status uniformi per i rifugiati, da una parte, e per coloro che hanno ottenuto la protezione sussidiaria, dall'altra;

- c) di istituire, in caso di crisi in uno Stato membro che deve far fronte a un afflusso massivo di richiedenti asilo, procedure che consentano, da una parte, di mettere a disposizione di tale Stato, a fini di sostegno, funzionari di altri Stati membri e, dall'altra, di manifestare un'effettiva solidarietà a tale Stato attraverso una migliore mobilitazione dei programmi comunitari esistenti. Per gli Stati membri il cui regime nazionale di asilo è soggetto a pressioni specifiche e sproporzionate, dovute in particolare alla loro situazione geografica o demografica, la solidarietà deve anche avere come obiettivo di favorire, su base volontaria e coordinata, una migliore ripartizione dei beneficiari di una protezione internazionale da questi Stati membri verso altri, vigilando affinché i sistemi d'asilo non siano soggetti ad abusi. Conformemente a tali principi, la Commissione, in consultazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, se necessario, tale ripartizione volontaria e coordinata. Per tale ripartizione, si dovrebbero mettere a disposizione dei crediti specifici, a titolo degli strumenti finanziari comunitari esistenti, secondo le procedure di bilancio;
- d) di rafforzare la cooperazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per assicurare una migliore protezione alle persone che la richiedano all'esterno del territorio degli Stati membri dell'Unione europea, in particolare:
- progredendo, su base volontaria, verso il reinsediamento nel territorio dell'Unione europea di persone poste sotto la protezione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, in particolare nel quadro dei programmi di protezione regionali;
 - invitando la Commissione a presentare, in collegamento con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, proposte di cooperazione con i paesi terzi per rafforzare le capacità dei loro sistemi di protezione;
- e) di invitare gli Stati membri a impartire al personale incaricato dei controlli alle frontiere esterne una formazione in materia di diritti e obbligazioni nel campo della protezione internazionale.

V) Creare un partenariato globale con i paesi di origine e transito che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo

Ricordando le sue conclusioni del dicembre 2005, del dicembre 2006 e del giugno 2007, il Consiglio europeo riafferma il suo impegno a favore dell'approccio globale in materia di migrazione che ha ispirato le conferenze euroafricane di Rabat e Tripoli nel 2006 e il vertice euroafricano di Lisbona nel 2007. È convinto che tale approccio, che riguarda nel contempo l'organizzazione della migrazione legale, la lotta contro l'immigrazione clandestina e le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo a beneficio di tutti i paesi interessati e degli stessi migranti, sia un approccio molto pertinente tanto a est quanto a sud. La migrazione deve diventare una componente importante delle relazioni esterne degli Stati membri e dell'Unione; ciò presuppone che si tenga conto, nelle relazioni con ciascun paese terzo, della qualità del dialogo in atto con esso sulle questioni migratorie.

Su queste basi, il Consiglio europeo si impegna a sostenere lo sviluppo dei paesi interessati e a costruire con tali paesi uno stretto partenariato che favorisca le sinergie tra le migrazioni e lo sviluppo.

A tal fine, il Consiglio europeo conviene:

- a) di concludere, a livello comunitario o bilaterale, accordi con i paesi di origine e di transito che comportino, in modo adeguato, disposizioni concernenti le possibilità di migrazione legale, adeguate alla situazione del mercato del lavoro degli Stati membri, la lotta contro l'immigrazione clandestina e la riammissione nonché lo sviluppo dei paesi d'origine e di transito; il Consiglio europeo invita gli Stati membri e la Commissione ad informarsi reciprocamente e a concertarsi sugli obiettivi e sui limiti di tali accordi bilaterali, nonché sugli accordi di riammissione;
- b) di incoraggiare gli Stati membri, nell'ambito delle loro possibilità, ad offrire ai cittadini dei paesi partner, sia a est che a sud dell'Europa, possibilità di immigrazione legale adeguate alla situazione del mercato del lavoro degli Stati membri, consentendo a questi cittadini di acquisire una formazione o un'esperienza professionale e di costituirsi un risparmio che potranno mettere a disposizione del loro paese. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a incoraggiare in questa occasione forme di migrazione temporanea o circolare al fine di evitare la fuga dei cervelli;

- c) di condurre politiche di cooperazione con i paesi d'origine e transito per scoraggiare o combattere l'immigrazione clandestina, in particolare attraverso il rafforzamento delle capacità di questi paesi;
- d) di integrare meglio le politiche migratorie e di sviluppo esaminando in che modo tali politiche potranno recare vantaggio alle regioni di origine dell'immigrazione, coerentemente con gli altri aspetti della politica di sviluppo e gli obiettivi del Millennio in materia di sviluppo. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri e la Commissione a privilegiare in questa occasione e nel quadro delle priorità settoriali individuate con i paesi partner progetti di sviluppo solidale che migliorino le condizioni di vita delle popolazioni, ad esempio per quanto riguarda la loro alimentazione o in materia di sanità, istruzione, formazione professionale e occupazione;
- e) di promuovere azioni di cosviluppo che consentano ai migranti di partecipare allo sviluppo del paese d'origine. Il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di favorire l'adozione di strumenti finanziari specifici che incoraggino il trasferimento sicuro e al miglior costo delle rimesse dei migranti nel loro paese a fini di investimento o previdenziali;
- f) di attuare con determinazione il partenariato tra l'Unione europea e l'Africa concluso a Lisbona nel dicembre 2007, le conclusioni della prima riunione euromediterranea a livello ministeriale sulle migrazioni organizzata ad Albufeira nel novembre 2007, nonché il piano d'azione di Rabat, e di invitare a tal fine la seconda conferenza ministeriale euroafricana sulla migrazione e lo sviluppo che si terrà a Parigi nell'autunno del 2008 a decidere misure concrete; di perfezionare ulteriormente, in conformità delle conclusioni del giugno 2007, l'approccio globale in materia di migrazione a est e a sud-est dell'Europa e di plaudere al riguardo all'iniziativa di una conferenza ministeriale a Praga nell'aprile 2009 su questo tema; di continuare a ricorrere ai dialoghi politici e settoriali esistenti, in particolare con i paesi d'America latina, dei Caraibi e d'Asia per approfondire la comprensione reciproca delle problematiche connesse alle migrazioni e rafforzare la cooperazione attuale;

- g) di accelerare l'utilizzazione degli strumenti privilegiati dell'approccio globale in materia di migrazione (profili migratori, piattaforme di cooperazione, partenariati per la mobilità e programmi di migrazione circolare) assicurando un equilibrio tra le rotte migratorie del sud e quelle dell'est e del sud-est e di tener conto dell'esperienza acquisita in tale contesto in occasione della negoziazione degli accordi comunitari e bilaterali con i paesi di origine e di transito relativi alle migrazioni e alla riammissione, nonché dei partenariati pilota per la mobilità;
- h) di assicurare nell'attuazione di queste diverse azioni la coerenza con gli altri aspetti della politica di cooperazione allo sviluppo, segnatamente il consenso europeo in materia di sviluppo del 2005, e con le altre politiche dell'Unione, in particolare la politica di vicinato.

*

* *

Il Consiglio europeo invita il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, ad adottare le decisioni necessarie per attuare il presente patto al fine di sviluppare una politica comune in materia di immigrazione e di asilo. Il programma che farà seguito nel 2010 al programma dell'Aia consentirà, in particolare, di portare avanti la concretizzazione del patto.

Decide di organizzare, al proprio livello, un dibattito annuale sulle politiche di immigrazione e di asilo. Invita a tal fine la Commissione a presentare ogni anno al Consiglio una relazione, fondata in particolare sui contributi degli Stati membri e corredata eventualmente di proposte di raccomandazioni, sull'attuazione, da parte sia dell'Unione che dei suoi Stati membri, del presente patto e del programma che farà seguito al programma dell'Aia. Questo dibattito annuale consentirà inoltre al Consiglio europeo di rendersi edotto degli sviluppi più significativi previsti da ciascuno Stato membro nell'attuazione della sua politica in materia di immigrazione e di asilo.

Per preparare questo dibattito, il Consiglio europeo invita la Commissione a proporre al Consiglio un metodo di monitoraggio.

Il Consiglio europeo ribadisce infine la necessità di far fronte ai bisogni connessi alle politiche di immigrazione e di asilo e all'attuazione dell'approccio globale in materia di migrazione con risorse adeguate.